

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2010 / 2011



TII

AUTORIDADE AERONÁUTICA NACIONAL
ENQUADRAMENTO NACIONAL E INTERNACIONAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

Cor PILAV João Alves



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AUTORIDADE AERONÁUTICA NACIONAL
ENQUADRAMENTO NACIONAL E INTERNACIONAL**

Cor PILAV João Guilherme Rosado Cartaxo Alves

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Lisboa, 2011



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AUTORIDADE AERONÁUTICA NACIONAL
ENQUADRAMENTO NACIONAL E INTERNACIONAL**

Cor PILAV João Guilherme Rosado Cartaxo Alves

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General

Orientador: Cor PILAV Nuno Manuel de Andrade Maia Gonçalves

Lisboa, 2011



ÍNDICE

Resumo	iii
Abstrat	iv
Palavras-Chave	v
Acrónimos	vi
Introdução	1
a. Enunciado, contexto e base conceptual	2
b. O Objecto do Estudo e sua Delimitação.....	3
c. Objectivo da Investigação	4
d. Questão Central e Questões Derivadas a que se pretende dar resposta	4
e. Metodologia a seguir	4
f. Percorso metodológico.....	5
1. O sector aeronáutico nacional face ao novo conceito de protecção	6
a. O Direito Aéreo Internacional.....	6
b. A segurança e protecção do sector aeronáutico internacional	7
c. As actividades ilícitas no sector aeronáutico internacional.	9
d. As actividades ilícitas no sector aeronáutico nacional.....	12
e. Síntese Conclusiva	16
2. A necessidade de um Sistema de Autoridade Aeronáutica	17
a. Entidades Internacionais	18
b. Entidades Nacionais	24
c. Síntese conclusiva	26
3. Sistema de Autoridade Aeronáutica Nacional.....	29
a. Enquadramento conceptual	30
b. Enquadramento Legal	30
c. Finalidade e Competências do Sistema de Autoridade Aeronáutica	32
d. Composição do Sistema de Autoridade Aeronáutica.....	32
e. Conselho Coordenador do Sistema de Autoridade Aeronáutica.....	35
f. Síntese Conclusiva	36
4. Modelo conceptual da Autoridade Aeronáutica	38
a. Enquadramento conceptual	38
b. Enquadramento Legal	39
c. Competências da Autoridade Aeronáutica Nacional	40
d. Estrutura da AAN.....	41
(1) Direcção Geral de Autoridade Aeronáutica	41
(2) Serviço de Policiamento Aéreo.....	43
e. Medidas de polícia e regime de contra-ordenações	46
f. Síntese Conclusiva	47
Conclusões	49
Glossário	53



ANEXOS

Anexo A – 1. Comissão Nacional de Facilitação e Segurança	A-1
2. Comissões Aeroportuárias	A-2
3. Planos de Segurança Aeroportuários	A-2

APÊNDICES

Apêndice A - Mapa de Validação das Hipóteses.....	A-3
--	------------

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atentado em Lockerbie.....	10
Figura 2 - Atentado em Nova Iorque.....	10
Figura 3 - Explosivos em cartucho de impressora.....	11
Figura 4 - Circuitos electrónicos ligados ao explosivo	11
Figura 5 - Voo ilegal detectado na Amareleja.....	13
Figura 6 - Aeronave interceptada por F-16	14
Figura 7 - Aeronave revistada no Aeródromo da Praia Verde	15
Figura 8 - Modelo conceptual da Autoridade Aeronáutica.....	42
Figura 9 - Organigrama da Direcção Geral de Autoridade Aeronáutica.....	44
Figura 10 - Organigrama do Serviço de Policiamento Aéreo.	46
Figura 11 - Estrutura Global de Órgãos e Serviços da Autoridade Aeronáutica.....	54



Resumo

A crescente utilização do sector aeronáutico internacional por parte de organizações ligadas ao terrorismo, ao narcotráfico e ao crime internacional organizado veio mostrar as fragilidades do sistema evidenciando a necessidade de uma maior vigilância, segurança e protecção do espaço aéreo. Portugal não é excepção, aliás, a localização geoestratégica de Portugal coloca o espaço aéreo de jurisdição nacional na confluência das rotas aéreas que ligam a Europa ao continente americano e a África.

Nesta linha, este estudo insere-se numa área de investigação ao nível legislativo e da organização dos serviços com responsabilidade na segurança e protecção do sector aeronáutico nacional.

O estudo aborda primeiramente a caracterização das vertentes principais do sector aeronáutico nacional tendo em consideração os organismos reguladores a nível nacional e internacional, evidenciando que a coordenação e a circulação de informação entre todas as entidades envolvidas são fundamentais para uma segurança e protecção efectiva das actividades aéreas nacionais.

Por outro lado, o Sistema de Autoridade Aeronáutica, apesar de estar previsto na lei há mais de 23 anos, carece de legislação própria no ordenamento jurídico nacional. Assim sendo, procedemos à avaliação da estrutura organizacional que se considera mais adequada à realidade nacional, efectuando a sua caracterização, analisando as suas competências, organização funcional e transversalidade entre todos os organismos que devem fazer parte integrante do Sistema.

Face ao vazio legal existente e adequada às especificidades nacionais, surge a necessidade de implementação organizacional de um modelo de Autoridade Aeronáutica Nacional, prevista no ordenamento jurídico nacional mas que carece de regulamentação própria.

De acordo com o paradigma português, face à legislação em vigor, apresentamos neste estudo um modelo conceptual para a Autoridade Aeronáutica Nacional, inserida no Sistema de Autoridade Aeronáutica, aproveitando o conhecimento, as valências e os serviços já existentes na Força Aérea, numa perspectiva de duplo uso, racionalizando os recursos globais do estado (humanos e financeiros) e maximizando a relação custo-eficácia.



Abstrat

The increasing use of the international aeronautical sector by terrorist organizations, drug trafficking and organized international crime opened up the vulnerabilities of the system emphasizing the need of a wider surveillance, more safety and security of the airspace. Portugal hasn't been an exception. As a matter of fact its geostrategic situation has put the airspace of national jurisdiction in the confluence of the air routes which connect the American continent and Africa.

This study is part of a research area concerning both the legislation and the organization of services with responsibility in the safety and protection of the national airspace. Through the characterization of the main areas of the national aeronautical sector taking into account the regulatory national and international organisms, the study shows that the coordination and the circulation of information between the entities involved are crucial for an efficient safety and security of the national air activities.

Moreover, the Aeronautical Authority System lacks legislation in the national legal system although it's expected to have its own legislation for more than 23 years. Therefore we evaluated the organizational structure that we consider best suited for the national reality, we characterized it and studied its skills, the functional organization and the transversality among all the organisms which should be part of the System.

In a word, because of this legal omission it seems clear that a conceptual model of National Aeronautical Authority adapted to the national situation needs to be implemented. Thus, according to the Portuguese paradigm, we present in this study a conceptual model for the National Aeronautical Authority, included in the Aeronautical Authority System, that leverage the knowledge and the services already existing in the Portuguese Air Force in a double use perspective making the most of the global governmental resources (human and financial) and the cost-effectiveness relation.



Palavras-Chave

Aeronavegabilidade
Autoridade Aeronáutica Nacional
Defesa aérea
Espaço aéreo
Força Aérea
Forças Armadas
Forças e serviços de segurança
Policimento aéreo
Protecção
Renegade
Safety
Security
Segurança do Espaço Aéreo
Segurança e defesa
Sistemas de Armas
Terrorismo
Vigilância aérea



Acrónimos

AAN	-Autoridade Aeronáutica Nacional
AASLA	-Área de Autorizações de Sobrevoos e Levantamentos Aéreos
ACI	- <i>Airports Council International</i>
AMN	-Autoridade Marítima Nacional
ANG	-Autoridade Nacional Governamental
ANSAC	-Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil
CA	-Comando Aéreo
CAE	-Comissão Aeroportuária
CE	-Comissão Europeia
CEDN	-Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMFA	-Chefe do Estado Maior da Força Aérea
CGTA	-Centro de Gestão de Tráfego Aéreo
CIFFA	-Comando da Instrução e Formação da Força Aérea
CLAFA	-Comando da Logística da Força Aérea
CMA	-Centro de Medicina Aeronáutica
CMIC	- <i>Civil Military Interface Committee</i>
CNFAL/SEC	-Comissão Nacional de Facilitação e Segurança
CPESFA	-Comando de Pessoal da Força Aérea
CRC	-Centro de Reporte e Controlo
CRP	-Constituição da República Portuguesa
CSSI	-Conselho Superior de Segurança Interna
DA	-Direito Aéreo
DEP	-Direcção de Engenharia e Programas
DGAA	-Direcção Geral da Autoridade Aeronáutica
DGAC	-Direcção Geral da Aviação Civil
DGAIEC	-Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAM	-Direcção Geral da Autoridade Marítima
DGS	-Direcção Geral da Saúde
DI	-Direcção de Infra-estruturas
DINST	-Direcção de Instrução
DJFA	-Departamento Jurídico da Força Aérea
EASA	- <i>European Aviation Safety</i>
ECAC	- <i>European Civil Aviation Conference</i>



EDA	- <i>European Defence Agency</i>
EMAAG	- <i>European Military Aviation Authorities Group</i>
EUA	-Estados Unidos da América
EUROCONTROL	-Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea
FA	-Força Aérea
FAA	- <i>Federal Aviation Authority</i>
FFAA	-Forças Armadas
FSS	-Forças e Serviços de Segurança
GCSN	-Gabinete Coordenador de Segurança Nacional
GNR	-Guarda Nacional Republicana
H	-Hipótese
IATA	-Associação de Transporte Aéreo Internacional
ICAO	- <i>International Civil Aviation Organization</i>
IM	-Instituto Nacional de Meteorologia
INAC	-Instituto Nacional da Aviação Civil
JAA	- <i>Joint Aviation Authorities</i>
LOBOFA	-Lei Orgânica de Bases dos Órgãos das Forças Armadas
LOFA	-Lei Orgânica da Força Aérea
LOMDN	-Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional
LSI	-Lei de Segurança Interna
MAWH	- <i>Military Airworthiness Harmonization</i>
MDN	-Ministro da Defesa Nacional
NATINADS	- <i>Nato Integrated Air Defence System</i>
NATO	- <i>North Atlantic Treaty Organization</i> ;
NAV	-Empresa de Navegação Aérea de Portugal
NEASOG	- <i>NATO Eurocontrol ATM Security Co-ordination Group</i>
ONU	-Organização das Nações Unidas
PENSAC	-Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil
PJ	-Polícia Judiciária
PSA	-Plano de Segurança Aeroportuário
PSP	-Polícia de Segurança Pública
QC	-Questão Central
QD	-Questão Derivada
SAA	-Sistema de Autoridade Aeronáutica
SAM	-Sistema da Autoridade Marítima



SEF	-Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SICCAP	-Sistema de Comando e Controlo Aéreo de Portugal
SNFSAC	-Sistema Nacional de Facilitação e Segurança
SPA	-Serviço de Policiamento Aéreo
UAO	-Unidade Aérea Operacional
UE	-União Europeia
UVD	-Unidade de Vigilância e Detecção
VCEMFA	-Vice-Chefe de Estado Maior da Força Aérea



Introdução

A localização geoestratégica de Portugal corresponde à confluência das mais importantes e movimentadas rotas aéreas internacionais de ligação à Europa, o que obriga a uma atenção acrescida das mesmas tendo em vista a prevenção de situações potencialmente lesivas dos interesses nacional e comunitário. Efectivamente, cruzam o espaço aéreo sob jurisdição do estado Português mais de 431000 voos anuais dos quais 116000 com origem nos continentes americano e africano com destino ao espaço “Schengen” (NAV, 2010:1).

Na realidade, a importância destas ligações aéreas tem um impacto directo na economia europeia pois o livre fluxo do transporte aéreo, quer ao nível da carga aérea quer do transporte de passageiros, muito tem contribuído para o avanço significativo da prosperidade do espaço económico europeu. A redução das barreiras e tarifas alfandegárias no espaço “Schengen”, bem como o livre acesso às cargas em mercado aberto e concorrencial, facilitaram o desenvolvimento de uma verdadeira economia globalizada.

A utilização indevida de aeronaves civis e de instalações aeroportuárias por organizações terroristas causou a destruição das torres gémeas em Nova Iorque no dia 11 de Setembro de 2001. Este atentado terrorista veio alterar o paradigma de segurança vigente. O novo paradigma vem marcar, nas agendas das organizações internacionais e dos governos, uma crescente prioridade na vigilância, segurança e protecção sobre o sector aeronáutico, caracterizado por operadores diversos que transportam uma vasta gama de mercadorias, cuja proveniência, espécie e proprietário são muitas vezes difíceis de identificar.

Estavam identificadas as vulnerabilidades do sistema e dos estados no que respeita ao uso do espaço aéreo e respectivas infra-estruturas aeronáuticas para actividades terroristas ou para actividades ilícitas como o crime organizado e o narcotráfico. As implicações que esta nova realidade representa actualmente a nível económico e social podem ser verdadeiramente catastróficas.

Contudo, a resposta a esta ameaça terrorista não se confina somente à adopção de medidas preventivas de segurança a bordo das aeronaves e nos aeroportos. Deve englobar também a vigilância do espaço aéreo e a possibilidade do uso da força, quer no ar quer à superfície em infra-estruturas aeronáuticas. A situação exige, por isso, forte capacidade de intervenção e prontidão para enfrentar ameaças, que se caracterizam cada vez mais pela imprevisibilidade no tempo, nos meios utilizados e nos alvos a atingir.



A segurança do espaço aéreo de interesse nacional assume desta forma três vertentes – as aeronaves que o cruzam, as instalações aeroportuárias e a vigilância e protecção do espaço aéreo. Este problema é transversal a um conjunto de entidades com responsabilidades na segurança do sector do transporte aéreo onde também se inclui a Força Aérea (FA). É que para garantir a segurança e protecção do espaço aéreo são necessários meios como sistemas de armas e radares e uma estrutura de comando e controlo sólida e tecnicamente competente que só as forças militares possuem.

O reforço da prevenção e combate às actividades ilícitas passou a obrigar os estados a assumirem vontade política e institucional para criar mecanismos de segurança e protecção, que passam por um maior protagonismo da vigilância do espaço aéreo sob jurisdição nacional. Tal situação torna imperativa a existência de uma organização coerente e eficaz com interligação entre organismos autónomos que faça face aos novos desafios de segurança e protecção, até porque o tipo de ameaças, sobretudo as de rosto difuso, poderão encontrar, nos espaços vazios da lei ou nas indefinições dos regimes orgânicos, como é o caso português, um campo privilegiado de actuação.

Em Portugal, no quadro da segurança interna, esse conjunto de entidades deveria constituir o Sistema de Autoridade Aeronáutica (SAA), previsto na Lei de Segurança Interna (LSI), mas que, até à data, não foi regulamentado. Neste quadro, a solução a encontrar passa por instituir um plano de protecção dos espaços jurisdicionais que estabeleça uma ponte lógica entre o conceito de segurança (safety) e protecção (security).

O carácter de transversalidade e interdisciplinaridade do sistema deve potenciar essa gestão integrada por via da cooperação e troca de informação entre as várias entidades que devem ser definidas e fazer parte integrante do SAA. Esta concepção deve exigir uma gestão integrada de autoridade com enfoque na vigilância do espaço aéreo nacional, a qual deve emanar da Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) identificada na lei mas que, até à data, carece de regulamentação.

a. Enunciado, contexto e base conceptual.

No universo dos temas propostos pelo IESM, o tema escolhido foi:

Autoridade Aeronáutica Nacional – Enquadramento Nacional e Internacional.

A investigação insere-se no contexto da percepção e necessidade de criação de um modelo de AAN que possa fazer face aos novos desafios de segurança e protecção do espaço aéreo de jurisdição nacional.



Conceptualmente, para além das percepções individuais, académicas ou institucionais sobre o tema, este tem relação directa com legislação diversa, nomeadamente com o preceituado vertido no Artigo 12º da Lei nº53/2008 – LSI, com o Artigo nº7 da Lei 154-A/2009 – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (LOMDN), com o Artigo nº15 da Lei Orgânica nº1-A/2009 - Lei Orgânica de Bases dos Órgãos das Forças Armadas (LOBOFA), e com os Artigos nº6, nº29 e nº30 do Decreto-Lei nº232/2009 – Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA).

b. O Objecto do Estudo e sua Delimitação

Este estudo insere-se numa área de investigação ao nível legislativo e da organização dos serviços com responsabilidade no sector aeronáutico nacional.

A necessidade de implantação organizacional de um modelo de AAN adequado às especificidades nacionais inserido no SAA faz com que o objecto principal de estudo seja a análise do seu adequado enquadramento organizacional e jurídico face à legislação em vigor. Assim, este trabalho, que é de natureza puramente académica, terá, a título introdutório a justificação e o enquadramento global do tema; Do primeiro capítulo constará a caracterização das vertentes principais do sector aeronáutico nacional face ao novo contexto de segurança e protecção.

Em seguida, no segundo capítulo, tendo em consideração os vários organismos reguladores do sector a nível nacional e internacional, e tendo em conta que o SAA, apesar de estar previsto, carece de legislação própria, vamos avaliar quais os normativos que devem ser legislados de modo a colmatar este vazio legal.

No terceiro capítulo, e após a identificação no capítulo anterior dos normativos a legislar, importa abordar a estrutura organizacional que se considera mais adequada à realidade nacional, efectuando a caracterização de um SAA, analisando as suas competências, organização funcional e transversalidade entre todos os organismos que dele deverão fazer parte integrante.

Seguidamente, no quarto capítulo, evidenciando o paradigma português e elaborar-se-á um modelo conceptual para a AAN.

Como conclusão, analisada a relação e interacção das conclusões parciais e de acordo com os objectivos da investigação, apresentar-se-á a forma de implementação de um modelo de AAN que permitirá dar resposta à questão central.



c. Objectivo da Investigação

Após enquadrar o tema proposto, este trabalho tem como objectivo da investigação, conceber um modelo a implementar de AAN adequado ao novo ambiente de segurança e protecção do espaço aéreo sob jurisdição nacional, a fim de colmatar a lacuna verificada pela inexistência de regulamentação no ordenamento jurídico português.

d. Questão Central e Questões Derivadas a que se pretende dar resposta

A Questão Central (QC) deste trabalho de investigação é a seguinte:

- Qual é o modelo de AAN que deve ser implementado por forma a responder com eficácia aos novos desafios de segurança e protecção?

Da questão central acima descrita, identificam-se as seguintes questões derivadas (QD) a que se pretende responder:

QD1 – Que normativos devem ser adoptados para permitir fazer face de uma forma eficaz ao novo ambiente de segurança e protecção do sector aeronáutico nacional?

QD2 – Como se deverá caracterizar o SAA?

QD3 – Qual o enquadramento legal da AAN, suas competências, articulação e interacção com os demais interlocutores externos?

Para o tratamento da questão central, e perante estas QD, levantam-se as seguintes hipóteses (H):

H1 – Há espaço para a criação de legislação própria que permita dentro de um quadro regulamentar consistente, garantir a segurança e protecção do espaço aéreo nacional.

H2 – O SAA deve congrega na sua estrutura as várias forças de segurança, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC) e a FA entre outras entidades, por forma a garantir a segurança e a protecção do espaço aéreo sob jurisdição Nacional.

H3 – O Modelo de AAN a implementar em Portugal deve ter em conta as especificidades nacionais e utilizar os e serviços já implementados na estrutura da FA.

e. Metodologia a seguir

A proposta de metodologia a seguir vai obedecer aos preceitos estabelecidos na NEP nº DE 218, do IESM, de 27Jul07, sendo preconizada a aplicação do método científico de investigação, desenvolvido por Raymond Quivy e Luc Campenhoudt.



A pesquisa será baseada na documentação existente sobre este tema, sendo dada especial atenção à legislação nacional e internacional existente, assim como aos trabalhos académicos que recentemente, têm sido publicados sobre Direito Aéreo (DA).

Torna-se de igual modo importante perceber, os aspectos ligados às alterações conceptuais do uso do transporte aéreo civil, e sua interligação com a actividade militar e de estado.

Em complemento, serão efectuadas entrevistas dirigidas e não dirigidas, de acordo com o desenvolvimento do trabalho e com a natureza e pertinência da questão em estudo.

f. Percurso metodológico

Definida a questão central e as questões derivadas através de um processo de leituras e entrevistas exploratórias informais, a fase de investigação seguinte incidirá sobre a exploração da bibliografia e da documentação recolhida, bem como da análise das vertentes principais do sector aeronáutico nacional face ao novo contexto de segurança e protecção.

Uma outra vertente a considerar será a análise dos normativos legais existentes a nível nacional e internacional, tendo em conta que o SAA, apesar de estar previsto no quadro jurídico português, carece de legislação própria.

Seguir-se-á a fase da problematização onde, independentemente do modelo teórico a considerar, se procurará efectuar a caracterização de um SAA, evidenciando a realidade nacional e elaborando um modelo conceptual para a AAN.

Finalmente, analisada a relação e interacção das conclusões parciais e de acordo com os objectivos da investigação, apresentar-se-ão as conclusões que, com base na observação das questões derivadas e validação pelas hipóteses propostas, permitirão dar resposta à QC.



1. O sector aeronáutico nacional face ao novo conceito de protecção

a. O Direito Aéreo Internacional

É internacionalmente aceite que o território de um Estado tem uma dimensão terrestre, marítima e aérea. A denominada terceira dimensão de um estado resulta do reconhecimento da extensão de soberania nacional também no sentido vertical, dando lugar à formação do conceito de “estado volume” em oposição ao “estado superfície” (Santos, 1996:204).

Resulta deste facto o nascimento de um complexo acervo normativo de cariz interno e internacional que se designa por DA.

Assim, por DA entende-se o sistema de princípios e regras de direito público e privado, nacional e internacional que regula a constituição e o funcionamento das organizações aeronáuticas e as relações jurídicas resultantes da actividade aérea (Gouveia, 2006:12).

Neste sentido, uma das necessidades fundamentais de um estado soberano é a integridade do seu espaço aéreo, desiderato que face à sua importância vem também a merecer a tutela do Direito.

A nível Internacional, a construção deste complexo edifício de normativos legais resulta principalmente das decisões resultantes de vários Tratados e Acordos internacionais relativos ao transporte aéreo. A Convenção sobre a aviação civil Internacional de 1944 de Chicago que teve como antecedentes relevantes as Convenções de Paris de 1919, de Madrid de 1926 e de Havana em 1928, é a que ao nível legal e político tem maior relevância pois define o regime, e a estrutura organizativa fundamental de toda a aviação civil (Santos, 1996:207).

Assim, a Convenção de Chicago estabelece o quadro jurídico da relação entre a aviação civil e as aeronaves do Estado. Dos seus aspectos mais importantes, nos (Artigos 1.º e 2.º), aborda-se a subordinação comum ao primado da soberania sobre a camada atmosférica sobrejacente ao território de cada Estado (espaço aéreo territorial), e no (Artigo 3.º), refere-se a obrigação dos Estados regulamentarem a actividade das aeronaves do Estado e sua não subordinação às normas da Convenção, referindo ainda neste normativo legal a possibilidade de estabelecer zonas interditas à aviação civil (Gouveia, 2006:12).

Nesta Convenção é ainda referido que o regime de utilização do espaço aéreo não está exclusivamente determinado pela sua natureza, mas também pela qualificação das



aeronaves, encontrando-se normas que obrigam os Estados a legislar e a regulamentar, de acordo com determinados princípios, a actividade da aviação civil e das aeronaves de estado (as aeronaves militares e as afectas aos serviços do estado).

Assim em consequência desta Convenção, as aeronaves de Estado estão exclusivamente sujeitas à regulamentação própria, produzida e controlada pelos órgãos competentes nacionais, ou seja no caso português, as autoridades aeronáuticas militares competentes. Desta forma, é da responsabilidade dos estados contratantes todos os efeitos nocivos imputáveis à sua operação.

De facto, os Estados têm o direito inerente de defesa da integridade territorial e independência, utilizando as suas Forças Armadas (FFAA) e em particular a FA como meio privilegiado de eficácia e eficiência indiscutíveis, quer como elemento dissuasor em tempo de paz, quer como elemento gerador de segurança em tempos de crise ou como elemento de forças em situação de conflito armado (Gouveia, 2006:11).

Contudo, o exercício de toda a actividade aeronáutica só pode ser entendido na sua globalidade, envolvendo todas as suas áreas, desde o espaço aéreo, às aeronaves e infra-estruturas aeronáuticas civis e militares. Esta conjugação complexa num espaço aéreo de utilização comum (aviação civil e aeronaves do estado) coloca ao direito e à política dos estados questões fundamentais ao nível da regulação.

Assim, a ligação entre as actividades aéreas civis e a aeronáutica militar, as normas de utilização comum do espaço aéreo nacional e internacional e a qualificação das aeronaves civis e aeronaves de estado são conceitos importantes para se perceber a realidade do sector aeronáutico internacional face à legislação vigente.

Importa pois efectuar a abordagem das questões jurídicas subjacentes à problemática da relação da aeronáutica civil com a actividade da FA, e nomeadamente das aeronaves militares e de estado. Estas questões baseiam-se no regime legal da utilização do espaço aéreo pela aviação civil e militar e consideram-se fundamentais, mormente nos aspectos da segurança de operação (safety) e da protecção (security), da actividade aeronáutica contra actos de índole criminosa ou de natureza ilícita.

b. A segurança e protecção do sector aeronáutico internacional

A desintegração da União Soviética em 1991, veio alterar significativamente os conceitos de segurança dos Estados.



A instabilidade internacional provocada levou ao nascimento de ideais separatistas associado a actos terroristas e ao aparecimento de conflitos regionais de cariz étnico e religioso, assim como ao aparecimento das redes de crime internacional organizado.

Consequentemente, neste quadro de instabilidade, a proliferação dos mais variados tipos armas, até mesmo as de destruição massiva, levou a um aumento das probabilidades da sua utilização indevida.

A partir dos anos 90, a crescente globalização associada à liberdade de circulação de pessoas e bens facilitou o crescente aumento do fenómeno do narcotráfico, do tráfico de pessoas e da imigração ilegal.

Todas estas actividades, normalmente associadas ao financiamento do crime transnacional organizado e ao terrorismo, assumem desta forma uma dimensão global, constituindo uma ameaça à vida das pessoas, à estabilidade das sociedades e à autoridade dos Estados.

Assim, o sector aeronáutico internacional não foi excepção e vários atentados terroristas vieram demonstrar vulnerabilidades das actividades aeronáuticas e provar que a regulamentação do sector ao nível da segurança e da coordenação dos vários serviços não é suficiente.

Os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 assumiram-se como o maior acto criminoso da história da actividade aeronáutica internacional e vieram provar que “Aos mais altos níveis da liderança da autoridade militar e civil (FAA)¹ a comunicação não era efectiva, praticamente inexistente e sem coordenação. A cadeia de comando não funcionou eficazmente” (National, 2001:15)

A coordenação e a troca de informação entre os vários serviços de Segurança e de Defesa passaram a partir desta data também a ser factores críticos, obrigando a alterações significativas de funcionamento dos vários organismos. Ficou amplamente demonstrado que a regulamentação efectiva e a coordenação destes serviços têm um papel importante e fundamental na segurança e protecção do sector aeronáutico contra actos ilícitos e criminosos.

Esta foi uma realidade transversal que afectou todas as vertentes do sector aeronáutico internacional, desde as aeronaves e suas tripulações às instalações aeroportuárias e ao espaço aéreo, constatando-se que apesar de um grande cuidado e vasta regulamentação ao nível da segurança de operação (safety), nenhuma destas áreas estava

¹ Federal Aviation Authority



imune ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao crime organizado. A segurança e protecção (security) das várias áreas do sector aeronáutico não eram só necessárias como fundamentais.

c. As actividades ilícitas no sector aeronáutico internacional.

O sector aeronáutico internacional tem vindo ao longo dos anos a sofrer variadas intervenções ilícitas que na sua génese e principalmente a partir dos anos 50 se resumiam apenas a desvios de aeronaves com o fins meramente políticos com o objectivo de chamar a atenção da comunidade internacional para determinadas causas.

Contudo, o paradigma foi-se alterando e a utilização dos meios aéreos por organizações transnacionais ligadas ao crime organizado ou a organizações terroristas, tornou-se uma realidade incontornável, alargando a actividade criminosa não só às aeronaves, mas também à carga transportada, às instalações aeroportuárias e ao uso do espaço aéreo para perpetrar actos criminosos e terroristas.

A incursão criminosa no sector aeronáutico começa oficialmente a 21 de Fevereiro de 1931 com o sequestro de uma aeronave Ford Tri-Motor e do seu piloto de nome “Byron Rickards” no Perú (Wikipédia, 2011:1).

Após este incidente muitos outros se sucederam mostrando as vulnerabilidades do sector aeronáutico.

Entre 1948 e 1957 deram-se 15 sequestros em todo o mundo, uma média de pouco mais de um por ano. Entre 1958 e 1967, o número subiu para 48, aumentando para uma média de cinco por ano. O número continuou a crescer para 38 em 1968 e em 1982, atingindo em 1969, o maior número de sequestros de aeronaves num único ano na história da aviação civil, 86 desvios. Apenas em Janeiro de 1969, foram desviados para Cuba oito aviões, e entre 1968 e 1977, a média subiu para 41 aeronaves desviadas por ano (Transportation, 1986:2).

A escalada continuou e nos anos seguintes o número de sequestros continuou a ser elevado, atingindo durante o período de 10 anos compreendido entre 1988 e 1997 uma média de 18 incidentes por ano.

Embora se considere que as actividades terroristas utilizando engenhos explosivos a bordo de aeronaves tiveram início no ano de 1985, ganharam expressão a 21 de Dezembro de 1988 em Lockerbie, na Escócia, quando extremistas da Líbia instalaram uma bomba no voo 103 da empresa americana Pan American World Airways (New, 2007:1).

Neste atentado, que ocorreu sobre a pequena cidade de Lockerbie na Escócia, mais de 259 pessoas a bordo e 11 pessoas em terra perderam suas vidas.



Fonte: *New York Times*

Figura 1- Atentado em Lockerbie

Esta utilização indevida de aeronaves civis e de instalações aeroportuárias por organizações terroristas, causou uma vez mais, a 11 de Setembro de 2001, consternação mundial com a destruição das torres gémeas em Nova Iorque.

Nestes edifícios, que desabaram em apenas 90 minutos trabalhavam mais de 50000 pessoas diariamente. Foi o atentado terrorista que mais marcou a opinião pública mundial e foi aquele que é considerado, pela generalidade da comunidade internacional, como o maior atentado da história, tendo morrido mais de 3000 pessoas (National 2001:2).

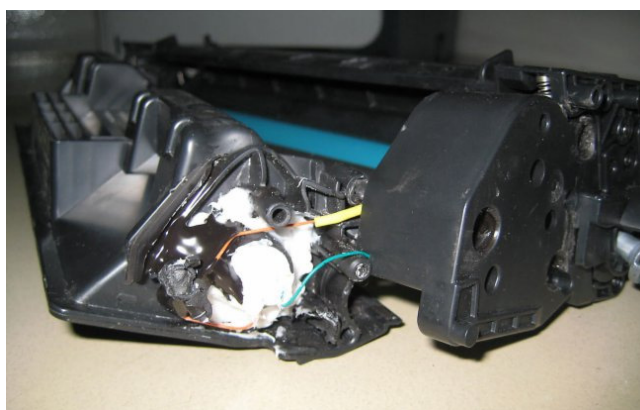


Fonte: Georiscos

Figura 2 – Atentado em Nova Iorque

Este atentado terrorista veio marcar nas agendas das organizações internacionais e dos governos, uma crescente prioridade na vigilância, segurança e protecção sobre o sector aeronáutico.

A utilização do transporte de carga aérea por organizações criminosas e terroristas também não foi excepção neste domínio e os acontecimentos ocorridos em Setembro de 2010, vieram inequivocamente prová-lo. O cruzamento de várias informações levou os vários serviços de segurança internacionais a inspeccionarem aviões de carga nos dois lados do Atlântico, encontrando pacotes suspeitos no Reino Unido e nos Emiratos Árabes Unidos (America, 2010:01).



Fonte: Último segundo

Figura 3 – Explosivos em cartucho de impressora

Efectivamente, durante uma escala técnica foram detectados, no aeroporto de Midlands, aparelhos explosivos a bordo de um avião de transporte de carga da companhia UPS proveniente do Iémen com destino a Chicago nos Estados Unidos. Paralelamente, também foi descoberto nas instalações da *Federal Express Corporation* no Dubai um outro pacote que continha um aparelho explosivo que tinha sido transportado na carga de um avião de passageiros da *Qatar Airways* proveniente da capital Iemenita, Sanaa (News, 2010:01).



Fonte: Último segundo

Figura 4- Circuitos electrónicos ligados ao explosivo

As duas bombas estavam dentro de cartuchos de impressoras modificados com explosivos ligados a um circuito electrónico simples. Após a análise efectuada aos dois



engenhos explosivos foi determinado que o dispositivo era igual ao usado pela organização terrorista Al-Qaeda na tentativa de atentado do voo entre Amesterdão e Detroit no Natal de 2009 (Mundo, 2010:1).

Apesar de nova regulamentação e das medidas adicionais ao nível da segurança, uma vez mais e já em 2011, ficou provado também que as instalações aeroportuárias não estavam a salvo de mãos criminosas. A 24 de Janeiro de 2011, um novo ataque terrorista foi perpetrado no Aeroporto Internacional Domodedovo, em Moscovo, provocando 35 mortos e 130 feridos (Sol, (2011:1).

Estavam identificadas as vulnerabilidades do sistema e dos estados, no que respeita ao uso do espaço aéreo e respectivas infra-estruturas aeronáuticas, para actividades terroristas ou para actividades ilícitas envolvendo o crime organizado.

No entanto, a resposta a esta ameaça terrorista não se confina somente à adopção de medidas preventivas de segurança a bordo das aeronaves e nos aeroportos. Deve englobar também a vigilância do espaço aéreo e a possibilidade do uso da força, quer no ar quer à superfície em infra-estruturas aeronáuticas.

A segurança do espaço aéreo de interesse nacional tem obrigatoriamente que passar pelas aeronaves que o cruzam, pelas instalações aeroportuárias e pela vigilância e protecção do espaço aéreo.

O reforço da prevenção e combate às actividades ilícitas passou a obrigar os estados a assumir vontade política e institucional para criar mecanismos de segurança e protecção que passam por um maior protagonismo da vigilância do espaço aéreo sob jurisdição nacional, assim como à necessidade de criação de maior coordenação entre as várias entidades envolvidas no processo.

No caso de Portugal, esta problemática envolve, um conjunto de entidades com responsabilidades na segurança do sector do transporte aéreo onde também se incluem não só as forças de segurança como também a FA.

d. As actividades ilícitas no sector aeronáutico nacional.

Portugal ocupa um espaço geoestratégico de transição internacional, localizado na fronteira entre o Atlântico, a Europa e África sendo uma porta de acesso a várias fronteiras, políticas e económicas, nomeadamente ao espaço económico da União Europeia (UE).

Assim, a vigilância e o controlo do espaço aéreo de soberania nacional revestem-se de um carácter de extrema importância para a actividade política, económica e social,

tendo em conta as possíveis ameaças transnacionais ligadas ao crime organizado, ao narcotráfico e ao terrorismo, face ao seu impacto na vida quotidiana nacional.

Na realidade, o sector aeronáutico nacional e em particular, o espaço aéreo nacional também não ficaram isentos destes tipos de ameaças.

Neste sentido compete à FA, a missão de detectar todas as aeronaves que entram ou violam o espaço aéreo de soberania nacional e verificar se as mesmas estão ou não identificadas, intervindo em conformidade. Se necessário, haverá intervenção do Serviço de Policiamento Aéreo (SPA), cuja finalidade última é a de manter a inviolabilidade do espaço aéreo português protegendo as pessoas e bens, actuando em coordenação com as forças de segurança ao nível da segurança interna e dentro do quadro do SAA no âmbito da LSI.

A título de exemplo, a Europol (Serviço Europeu de Polícia), com sede em Haia, alertou, já em 2011, as autoridades europeias para a ameaça que constitui a maior utilização de aeronaves ligeiras por parte de organizações criminosas, na Península Ibérica, para traficar armas e droga (Europol, 2001:1).



Fonte: Correio da Manhã

Figura 5 – Voo ilegal detectado na Amareleja

O Relatório Anual de Segurança Interna de 2009 também apontava o facto de a aviação não comercial ser usada "...para proceder ao transporte de quantidades substanciais

de cocaína, da América Latina para a Europa, com escala em vários países no continente africano, como Cabo Verde, Senegal e Guiné-Bissau..", efectivamente, este relatório alertava ainda para o facto de a via aérea não comercial poder também "..ser utilizada não só para proceder à introdução de haxixe no território nacional, como para efectuar o trânsito para outros países europeus.." (Sistema, 2009: 55).

Esta situação também teve eco nos meios de comunicação social ao referirem que, "...No último ano a Guarda Nacional Republicana (GNR) efectuou o levantamento de todos os aeródromos legais em território nacional. Mas há uma enormidade de locais em Portugal onde se pode aterrar uma aeronave de pequenas dimensões..", e "..em algumas investigações foram encontrados rastros de pneus, em zonas remotas, pertencentes a pequenas aeronaves.." (Correio, 2011:1).

Desta forma, verifica-se a relevância que tem o controlo de actividades ilícitas, e que só ".. nos últimos 3 anos levaram a FA, através do seu dispositivo, a intervir em 20 casos reais.." (O'Neill, 2011:1).

Estas acções traduziram-se no emprego de vários meios no controlo, vigilância e interceptação de aeronaves suspeitas de actividades terroristas a bordo, ou mesmo de aeronaves suspeitas no envolvimento em actividades ligadas ao crime organizado e ao narcotráfico que implicaram o seu seguimento.



Fonte: Força Aérea Portuguesa

Figura 6 – Aeronave interceptada por F-16

Operações, que em alguns casos, levaram à obrigatoriedade de aterragem das aeronaves suspeitas em locais adequados e diferentes do destino previsto, para a sua inspecção e busca por parte das autoridades de segurança competentes, como sendo a Polícia Judiciária (PJ) ou a GNR, após a coordenação em tempo real por parte da FA.

Assim aconteceu em Janeiro de 2005 no Aeródromo civil de Beja, uma pista habitualmente usada para trabalhos agrícolas, um avião *Piper Cherokee Six* descolou rumo a Marrocos num voo clandestino e furtivo com o objectivo de tráfico de estupefacientes. Este voo, esteve permanentemente a ser seguido por meios da FA, e no seu regresso, a PJ deteve em flagrante os homens com 277 quilogramas de haxixe e várias armas de guerra a bordo (Algarve, 2008:1).

Também no dia 27 de Março de 2009, uma aeronave Cessna 152, vinda de Espanha sem identificação de transponder foi identificada, entrando em território português sem que em qualquer momento estabelecesse contacto com qualquer órgão de tráfego aéreo tanto em Espanha como em Portugal.

Foram accionados “..os meios necessários para interceptar identificar e acompanhar a aeronave em territorio nacional, que aterrou no aeródromo da Praia Verde no Algarve pouco tempo depois..” (O’Neill, 2011:1).



Fonte: Força Aérea Portuguesa

Figura 7 – Aeronave revistada no aeródromo da Praia Verde

Já em Fevereiro de 2010 temeu-se a possibilidade de uma intervenção criminosa a bordo de uma aeronave que realizava um voo comercial com origem em Riade, Arábia Saudita e com destino ao aeroporto de Lisboa, depois da mesma ter deixado de contactar os órgãos de tráfego aéreo em Espanha e de não responder às várias chamadas na frequência de emergência, só voltando a comunicar, “..já em controlo português o que levou a accionar os meios de alerta..” (O’Neill, 2011:1).

Esta realidade, tem vindo a demonstrar claramente que o crime transnacional organizado e o narcotráfico têm vindo a aumentar consideravelmente a nível internacional



e que Portugal não é excepção. Estes são os novos desafios ao nível da segurança e protecção da actividade aeronáutica e do espaço aéreo nacional.

e. Síntese Conclusiva

Desde os primórdios da actividade da aviação, que existe a noção de que o uso do espaço aéreo por parte dos estados tem influência directa na sua soberania, e de que o uso da terceira dimensão do território nacional pode ser um factor de desequilíbrio no relacionamento internacional.

Nesse sentido, e face à capacidade influenciadora do poder aéreo no decurso normal das relações internacionais entre os estados, subsistiu a necessidade de regulamentar dentro do direito aéreo internacional, esta nova realidade, efectuando a distinção clara no sector aeronáutico internacional entre a actividade aérea civil e militar e entre o uso das aeronaves de transporte aéreo e as aeronaves militares e de estado.

A regulamentação criada a nível internacional sempre se orientou e focalizou na segurança do transporte aéreo (safety). Contudo, o acesso indiscriminado a bens e produtos a nível global, associado a uma maior mobilidade das pessoas, abriu a possibilidade do uso das actividades aeronáuticas ao crime organizado transnacional, ao narcotráfico e ao terrorismo.

Este novo cenário despertou as nações para a fragilidade dos conceitos de segurança (security) em que se baseava a actividade do sector aeronáutico internacional, alertando as várias autoridades nacionais de que era fundamental criar uma mudança na forma como se perspectivava toda a actividade aeronáutica, inclusivamente no âmbito da relação entre os meios civis e militares e sua utilização para fazer face a esta nova situação.

Assim, uma nova problemática se colocou ao direito e à política dos estados nas questões fundamentais ao nível da regulação e fiscalização de todo o sector aeronáutico. As aeronaves e suas tripulações, as instalações aeroportuárias e o controle do espaço aéreo passaram a ser pontos críticos decorrentes dos conceitos adjacentes às questões relacionadas com os novos conceitos de segurança (safety) e protecção (security).

Nesta matéria, Portugal não é excepção e a utilização dos vazios legais por parte de organizações criminosas de rosto difuso tem vindo a aumentar nos últimos anos, obrigando a uma nova postura relativamente aos conceitos de segurança e protecção do sector aeronáutico e do espaço aéreo nacional, com a necessidade fundamental de uma coordenação efectiva entre os serviços de segurança, a FA e as entidades com responsabilidades no sector.



2. A necessidade de um Sistema de Autoridade Aeronáutica

Os princípios que estão subjacentes à utilização do espaço aéreo internacional são entre outros, a liberdade de sobrevoos, a utilização pacífica e a conservação dos recursos comuns da humanidade, ainda que afectos à exploração de determinado Estado. Embora este conceito seja comum e se enquadre de uma forma global na actividade aérea civil e militar, estas são distintas, devendo sublinhar-se as diferenças de regime a que se subordinam cada uma destas actividades.

Deste modo, após a Convenção de Chicago de 1944, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), é criada a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), com a finalidade de definir princípios comuns que permitam uma operação segura da aviação civil internacional. Paralelamente, e face ao crescimento significativo do transporte aéreo, surge também a Associação de Transporte Aéreo Internacional (IATA).

Igualmente, neste âmbito, surgiram várias entidades civis e militares, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a European Civil Aviation Conference (ECAC), e as Joint Aviation Authorities (JAA), o Airports Council International (ACI), a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (EUROCONTROL) e a Comissão Europeia (CE).

São várias as entidades internacionais e nacionais reguladoras destes dois tipos de actividade aérea (civil e militar), o que consubstancia a necessidade de uma efectiva e permanente coordenação transversal entre organismos.

Contudo, para além da cooperação, e da coordenação entre os Estados é também fundamental que estes implementem efectivamente, através dos seus organismos e estruturas nacionais, as normas, os procedimentos e as práticas recomendadas.

A nível nacional, esta coordenação das entidades relacionadas com a actividade aérea deverá ser efectuada em sede de um SAA previsto em vários normativos legais e que, no quadro da segurança interna, se destina a prevenir e reprimir acções criminosas contra as populações e bens, através da utilização de aeronaves ou infra-estruturas aeronáuticas.

A actual conjuntura ao nível da segurança e protecção (security) do sector aeronáutico nacional e internacional justifica o cumprimento estrito de todos os procedimentos operacionais destinados a praticar a dissuasão, a detecção e a consequente resposta de modo a neutralizar actos contra o normal funcionamento do transporte aéreo, de acordo com as normas previstas na legislação de segurança interna de cada um dos estados.



Neste âmbito, através da LSI, Decreto-lei 53/2008, é referido, no Artigo 25º, nº3 que “os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e os órgãos do SAA exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação”. Contudo, apesar de previsto na lei, o SAA não existe, carecendo da criação de um diploma próprio que o defina, o que configura um vazio legal existente.

Tendo em consideração as preocupações derivadas do novo ambiente de segurança e protecção, abordaremos a forma como as organizações internacionais e nacionais têm vindo a contribuir para a segurança global (safety) e (security) do espaço aéreo nacional e internacional.

a. Entidades Internacionais

(1) Organização da Aviação Civil Internacional

A ICAO é uma agência especializada da ONU para a aviação civil. Esta convenção foi transposta para o Direito interno do Estado Português através do Decreto-lei nº 36158 de 17 de Fevereiro de 1947, implicando que qualquer norma ou prática recomendada por esta Organização seja de cumprimento obrigatório em Portugal. Os casos de excepção serão determinados e regulamentados através de normativos próprios pela AAN.

Na sequência e principalmente para fazer face aos actos ilícitos levados a cabo a bordo de aeronaves na década de 60, a ICAO publicou o Documento 8973 “Security Manual for Safeguarding Civil Aviation”, que complementa em 1971 com o Anexo 17 designado por “Security-Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference”, cuja emenda nº12 deverá entrar em vigor a 01 de Julho de 2011 (ICAO, 2011b:1).

Ainda em 2000 inicia um programa de auditoria aos estados contratantes, relativamente à criação e implementação de normativos nacionais previstos no Anexo17, processo cuja segunda fase estará concluída em 2013.

Com o agravamento da situação internacional ao nível da segurança aérea (security), cria em 2002 o “Aviation Security Plan of Action”, no seguimento da Resolução da Assembleia A33-1 “Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation” (ICAO, 2011e:1).

A 17 de Dezembro de 2010, estabelece três grandes objectivos estratégicos para o triénio de 2010 a 2012, a saber a segurança do transporte Aéreo Civil (Safety), a protecção do transporte aéreo civil (Security) e o aumento da Protecção Ambiental no desenvolvimento do transporte Aéreo (Environmental Protection) (ICAO, 2011f:1).



(2) International Air Transport Association

A IATA foi fundada formalmente em Havana, Cuba, em Abril de 1945.

Inicialmente, a IATA tinha 57 membros em 31 nações, principalmente na Europa e América do Norte. Actualmente, tem cerca de 230 membros de 126 países em todas as partes do globo, representando a indústria de transporte aéreo regular internacional em cerca de 93%, que aumentou cerca de 100 vezes desde 1945 (IATA, 2011a:1).

A IATA, tem tido um papel fundamental ao nível da facilitação e segurança do transporte aéreo civil, encetando medidas ao nível da implementação das normas contidas no Anexo 17, através do “Six-Point Safety Program” e das “Five Recommendations” ao nível da segurança (security), permitindo uma melhor avaliação do risco das ameaças e melhorando a implementação e treino de planos de contingência, aumentando a eficiência global da segurança na aviação civil (IATA, 2011b:1).

Além das recomendações efectuadas, destaca-se ainda a lista de prioridades da IATA para 2011, orientada para a segurança do transporte aéreo, em todas as suas vertentes, desde as aeronaves aos aeroportos e aos serviços de carga e passageiros (IATA, 2011c:1).

Giovanni Bisignani, CEO da IATA, no seu discurso no “World Cargo Symposium” realizado em Istambul a 08 de Março de 2011, refere a segurança (security) como a prioridade máxima da Associação, reafirmando o esforço necessário ao nível da coordenação entre todas as entidades e organismos responsáveis por estas áreas (IATA, 2011d:1).

(3) European Civil Aviation Conference

A ECAC é uma organização intergovernamental fundada em Strasbourg no final de 1955, com 19 estados membros e com a finalidade de promover o desenvolvimento seguro do transporte aéreo na Europa.

Actualmente, integra na sua estrutura 44 países membros, sendo todas as suas resoluções e recomendações de carácter consultivo dependentes dos Estados membros a sua aprovação e implementação através de legislação própria no respectivo ordenamento jurídico nacional (ECAC, 2011a:1).

A segurança da aviação civil é uma das três prioridades estratégicas da ECAC, e representa uma área fundamental das suas actividades.

O crime transnacional organizado com carácter emergente, associado à antecipação de novas ameaças, são os grandes desafios para todos os Estados-Membros e respectivas indústrias aeronáuticas. Neste contexto, as actividades de segurança da ECAC são



multifacetadas incluindo o desenvolvimento de recomendações e a gestão e implementação de programas operacionais. No seu programa de actividades apresenta um plano de trabalho para o biénio de 2010-2012 cujo objectivo principal é a segurança (security) (ECAC, 2011b:1).

(4) Joint Aviation Authorities

A JAA é um organismo associado da ECAC, que representa as entidades reguladoras da aviação civil de alguns Estados europeus que concordaram em colaborar no desenvolvimento e implementação de normas e procedimentos comuns de segurança.

Este organismo é responsável pela elaboração e publicação dos requisitos técnicos “Joint Aviation Requirements”, necessários à certificação da aeronavegabilidade das aeronaves, do pessoal tripulante, do pessoal de manutenção, das organizações de formação e manutenção, assim como da harmonização necessária com a regulamentação dos EUA da FAA, ficando ao critério dos estados membros a sua implementação.

(5) Comissão Europeia

A legislação existente relacionada com os assuntos de segurança do sector aeronáutico, nomeadamente com o prescrito pela ICAO através do Anexo17 e demais documentação, assim como com o documento ECAC 30, fazia com que a UE através destes normativos pouco tivesse produzido ao nível de legislação nesta área.

Contudo, após os atentados de 11 de Setembro, os Ministros dos Transportes da UE a face à crise vivida no sector solicitaram à CE que produzisse normativos legais que harmonizassem os requisitos necessários à segurança (security) da aviação civil, tendo em conta que muitos dos estados membros não aplicavam os princípios e os procedimentos recomendados quer pela ICAO quer pelo documento produzido pela ECAC.

Neste sentido, foi aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho Europeu o Regulamento nº 2320/2002, aplicável a todos os aeroportos situados dentro da UE, referindo que deveriam ser estabelecidas regras comuns no domínio da segurança (security), com base nas recomendações do documento ECAC 30, sem prejuízo da competência dos estados no domínio da segurança nacional, tendo em vista a eliminação dos actos ilícitos neste sector.

Ainda neste âmbito, a UE, na tentativa de harmonizar o sector aeronáutico civil e militar, cria a EASA através do Regulamento nº1592/2002, e a EDA através da “Joint Action Council” 2004/551/CSFP em 12 de Julho de 2004.



Ao nível do espaço aéreo a UE desenvolve o conceito do céu único europeu através do Regulamento nº 549/2004.

(6) European Aviation Safety Agency

Após a sua criação pela UE a EASA surge desde 28 de Fevereiro de 2003 com o objectivo de preservar a segurança da aviação civil europeia, de colaborar com a CE nas suas incumbências legislativas e regulamentares e na emissão dos certificados dos produtos aeronáuticos, assim como na aprovação das organizações intervenientes na sua concepção e manutenção, representando os estados membros da UE na JAA nos domínios da certificação e manutenção (EASA, 2011a:1).

A EASA assume ainda a finalidade de promover regras de segurança e protecção ambientais a nível europeu, assim como de controlar a aplicação das normas mediante auditorias aos estados, disponibilizando a formação e investigação necessárias (EASA, 2011b:1).

A EASA passa, desta forma, a “substituir” a JAA nos países da UE. A diferença fundamental entre as duas organizações é o carácter de obrigatoriedade que resulta da publicação das normas e procedimentos da EASA através dos regulamentos jurídicos e legislativos comunitários, assim como a sua implementação e consequente cumprimento.

(7) European Defence Agency

Após a criação da EDA a 12 de Julho de 2004, a UE começou progressivamente a promover a harmonização de todas as regras da aviação, quer ao nível dos utilizadores do espaço aéreo, quer ao nível dos seus operadores civis e militares. Esta actividade culmina com a criação do “European Military Aviation Authorities Group” (EMAAG), entidade responsável por esta coordenação e harmonização.

Contudo, só no ano de 2008, é criado o grupo de harmonização para a aeronavegabilidade militar “Military Airworthiness Harmonization”, dando início à actividade de um novo *fora* para as Autoridades Militares de Aeronavegabilidade, originando a criação do programa europeu de aeronavegabilidade militar.

Para isso foi estabelecido num plano a dez anos (2007 a 2017) a reorganização das AAN a nível europeu, por forma a avançar para a criação de um organismo conjunto das Autoridades Aeronáuticas Militares Europeias.

A importância dada na criação destes novos organismos por parte da UE é, por si só, reveladora da necessidade de integração e coordenação de todas as actividades civis e militares no âmbito aeronáutico.



(8) Organização do Tratado do Atlântico Norte

A NATO no âmbito das suas atribuições, tem também como responsabilidade a preservação e integridade do espaço aéreo dos países membros sem, para isso, violar qualquer princípio da soberania completa e exclusiva das nações aliadas.

Assim, esta organização tem implementado na Europa um sistema de defesa aérea denominado de “NATO Integrated Air Defence System” (NATINADS) no sentido de preservar a integridade do espaço aéreo dos países aliados, em tempo de guerra, crise, ou mesmo em tempo de paz, salvaguardando possíveis interferências ilícitas por parte de organizações terroristas.

Este complexo sistema de Defesa Aérea é constituído por radares e equipamentos de vigilância e detecção, de centros de reporte e controlo e vários sistemas de armas de defesa e interceptação aérea dos vários países aliados que operam sob um comando único, com várias áreas previamente definidas espalhadas pelos vários países europeus (NATO, 2011:1).

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, foram desenvolvidos vários cenários e medidas de protecção do espaço aéreo contra a actividade terrorista, como sendo a elaboração do conceito vulgarmente designado por “*Renegade*” e vertido no documento “*Operational concept to increase the Alliance’s Posture in response to possible terrorist attacks*”. Daqui ressaltam várias medidas necessárias que vão até ao abate de uma aeronave suspeita, sendo esta acção sempre uma decisão exclusiva das autoridades nacionais dos estados membros.

Desta forma, ao nível da segurança e protecção do espaço aéreo (*security*), é fundamental e necessária uma correcta articulação entre as autoridades civis e militares que, neste caso, se complementam, como é o caso do “Eurocontrol” e da NATO. A sua interligação e coordenação são efectuadas através do “NATO/EUROCONTROL ATM Security Co-ordination Group” e do “Civil/Military Interface Standing Committee”, órgão consultivo do Conselho do “Eurocontrol” composto por civis e militares. Este órgão tem como objectivo harmonizar e coordenar os interesses civis e militares em termos de utilização do espaço aéreo, dos equipamentos de bordo, e das necessidades de segurança e defesa dos Estados (Eurocontrol, 2011c:1).

(9) Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea

O “Eurocontrol”, com 39 países membros é uma organização intergovernamental civil e militar, criada em 1960.



A finalidade do “Eurocontrol” baseia-se no desenvolvimento de um sistema único europeu com capacidade de proporcionar a gestão do tráfego aéreo a todos os Estados membros, mantendo elevados padrões de proficiência e segurança (safety), necessários à operação aérea.

Em 2009, através do “Eurocontrol”, foram processados 9,4 milhões de voos na Europa através de 68 centros de controlo aéreo com uma média de 33000 voos diários conseguindo-se uma eficiência que permitiu na globalidade uma média de atraso de 1,6 minutos por voo atingindo-se ganhos que se cifram nos 3 biliões de euros no período de 2003 a 2009 (Eurocontrol, 2011a:1).

O conceito da segurança (security) da gestão do tráfego aéreo no “Eurocontrol” está definido em cinco cenários progressivos: segurança nas instalações aeroportuárias, segurança do espaço aéreo, segurança a bordo das aeronaves, “Renegade” e segurança da informação e comunicações. Uma vez mais podemos constatar a preocupação ao nível da segurança nos vários vectores integrantes do sector do transporte aéreo, vistos numa perspectiva sectorial.

Neste sentido, verifica-se a preocupação de classificar o cenário “Renegade” como aquele que vai acontecer quando os cenários precedentes falharem (Eurocontrol, 2011b:1).

Será sempre um cenário visto numa perspectiva reactiva, onde a segurança e protecção do espaço aéreo assume particular relevância, sendo fundamental uma coordenação efectiva e sem falhas, ao nível do controle aéreo, entre civis e militares, e paralelamente, entre os serviços de policiamento aéreo e as forças de defesa e segurança, pois o tempo oportuno para reagir é crítico.

É nesse pressuposto que se baseia o programa “ATM Strategy For The Years 2000+”, aprovado pela comissão permanente do “Eurocontrol” em 1999 e pelos Ministros dos Transportes da ECAC em 2000, sendo revisto após os atentados de Nova Iorque, incorporando agora o principal objectivo estratégico “ATM Security” na sua edição de 2003.

(10) Airports Council International

O ACI é uma organização privada de carácter global representada junto da ICAO e da IATA e tem a particularidade de ser a única organização mundial representativa dos aeroportos. Actualmente o ACI tem 580 membros operacionais e 1650 aeroportos em 179 países e territórios. Os membros da ACI durante o ano de 2009 efectuaram o “handling” de



4,8 milhões de passageiros, 74,1 milhões de movimentos de aeronaves e 79,8 milhões de toneladas de carga (ACI, 2011b:1).

Esta organização tem como objectivo promover a cooperação e a implementação de procedimentos nas áreas de segurança (security) dos aeroportos. Neste sentido, tem publicado o “ACI Policy and Recommended Practices Handbook (7th edition) 2009”, que é uma fonte de regras básicas para os operadores de aeroportos no âmbito da segurança e que inclui tópicos relacionados os programas em vigor, as medidas preventivas ao nível do controle de acessos, assim como a partilha dos respectivos códigos e a utilização das novas tecnologias nestas áreas.

b. Entidades Nacionais

(1) Instituto Nacional de Aviação Civil

Sucedendo à extinta Direcção Geral da Aviação Civil (DGAC), o INAC é criado a 15 de Maio de 1998 através do Decreto-lei 134/98, mais tarde revogado com o Decreto-lei nº 145/2007. Compete ao INAC assegurar o bom ordenamento de todas as actividades da esfera da aviação civil, devendo regular e fiscalizar as condições em que as mesmas se desenvolvem, visando elevados padrões de segurança (INAC, 2011a:1).

O INAC tem como principal finalidade regulamentar o sector da aviação civil, colaborando na preparação de diplomas legais e na assessoria ao Governo nestas matérias.

Compete ainda ao INAC definir os requisitos e pressupostos técnicos de que depende a concessão de licenças, certificações e autorizações no âmbito da aviação civil, definindo as regras necessárias à aplicação de normas e recomendações de normalização técnica, emanadas dos organismos internacionais do sector da aviação civil.

Entre outras competências cabe ao INAC a coordenação do Sistema Nacional de Facilitação e Segurança da Aviação Civil (SNFSAC) ao qual preside, estando sob a sua jurisdição conforme é referido no artigo 4º do Decreto-lei 145/2007, todas entidades gestoras dos aeroportos e aeródromos, os prestadores dos serviços de navegação aérea, os operadores de transporte aéreo e as entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo.

Ainda nas questões relacionadas com a segurança (security), O INAC deu seguimento a nível nacional das resoluções da CE, no referido Regulamento nº 2320/2002, elaborando o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PENSAC), em 2003, de acordo com as normas europeias e com o prescrito no Anexo 17 da ICAO.



Neste programa é criado o SNFSAC, onde é definido que entre outras atribuições o presidente do conselho de administração do INAC é também por inerência do cargo a Autoridade Nacional de Segurança da Aviação Civil (ANSAC).

O presidente do conselho de administração do INAC é também o responsável pela promoção da facilitação e segurança do transporte aéreo pelo que preside à Comissão Nacional de Facilitação e de Segurança (CNFAL/SEC), descrita no Anexo A, conjuntamente com as Comissões Aeroportuárias e com os Planos de Segurança Aeroportuários.

(2) Força Aérea Portuguesa

Conforme o Decreto-lei 232/2009, a FA é parte integrante do sistema de forças nacional e tem por missão cooperar, de forma integrada, na defesa militar da República, através da realização de operações aéreas e na defesa aérea do espaço nacional. Refere ainda o diploma que também lhe compete satisfazer outras missões de interesse público que especificamente lhe forem consignadas.

Neste sentido, a inviolabilidade, a segurança e protecção do espaço aéreo nacional (security) é uma responsabilidade intrínseca da FA, sendo no país a única Instituição ou organismo do estado com capacidade de cumprir esta tão importante missão.

Para isso, a FA é a única entidade nacional com capacidade de coordenação em tempo real com as forças de segurança e que dispõe de meios próprios, em permanência para o controle, vigilância e protecção do espaço aéreo nacional.

Desta forma, através do Sistema de Comando e Controlo Aéreo de Portugal (SICCAP), composto pelas Estações Radar de Fóia, de Paços de Ferreira, de Montejunto, do Centro Reporte e Controlo (CRC) de Defesa Aérea, e de um vasto leque de meios aéreos, a FA, é capaz de efectuar a identificação e protecção do espaço aéreo nacional face a possíveis ameaças ligadas a actos ilícitos ou terroristas.

Adicionalmente, este sistema permite também apoiar outras missões de interesse público, como a busca e salvamento no oceano, a fiscalização das pescas, defesa do ambiente, derrames de crude e combate ao narcotráfico.

Em breve, este sistema de comando e controlo chegará também às ilhas. Primeiro à Madeira, já em 2011 e futuramente aos Açores.

Assim, desde a década de 50, a FA possui um sistema de vigilância, comando e controlo e policiamento aéreo, credível, eficaz e tecnologicamente evoluído,



permanentemente actualizado e com elevada prontidão. Todos estes sistemas de armas, permitem uma monitorização em permanência do espaço aéreo nacional.

A detecção de aeronaves suspeitas, passíveis de possível intervenção terrorista a bordo, ou mesmo da sua utilização em actividades ilícitas como o narcotráfico, é fundamental de modo a efectuar prematuramente a sua identificação e intercepção compelindo a aeronave a abandonar o espaço aéreo nacional ou a aterrar num determinado aeródromo ou aeroporto efectuando para isso a coordenação com as demais autoridades nacionais de segurança.

Em última análise, e numa situação de “Renegade” já descrita anteriormente, poder-se-á proceder ao abate da aeronave suspeita, se tal merecer a autorização da Autoridade Nacional Governamental (ANG) que, no caso português, é o Primeiro-Ministro ou o Ministro da Defesa no seu impedimento², embora não exista qualquer diploma legal que legitime essa possibilidade. Esta operação muito particular envolve desde o seu início e durante a sua condução, a intervenção e coordenação da FA com as forças de segurança e outras entidades civis, como sendo o caso da Empresa de Navegação Aérea de Portugal (NAV) e do INAC, situação, que só a FA tem capacidade de efectuar em tempo real.

A FA, é ainda a única autoridade que regulamenta o sector da aviação militar e de estado, colaborando na preparação de diplomas legais e na assessoria ao Ministro da Defesa nestas matérias, competindo-lhe ainda definir os requisitos e pressupostos técnicos, a atribuição de especialidades e a concessão de licenças, certificações e autorizações no âmbito da aviação militar, definindo as regras necessárias à aplicação de normas e recomendações de normalização técnica, emanadas dos organismos internacionais do sector da aviação militar. Estão ainda sob a sua responsabilidade técnica todas as infra-estruturas aeronáuticas militares que vão desde os aeródromos às rádio-ajudas de navegação aérea.

Neste âmbito, a FA participa em vários *fora* internacionais ao nível da aeronáutica militar, colaborando com as suas congéneres autoridades aeronáuticas militares.

c. Síntese conclusiva

As recomendações e práticas resultantes das diversas organizações internacionais civis e militares, no que respeita à regulação da segurança do espaço aéreo e infra-estruturas de apoio, só se tornam efectivas após a sua transposição para os regulamentos

² Memorando CEMGFA N°73/2002



jurídicos nacionais mediante proposta à tutela por parte das entidades civis e militares que detêm essa responsabilidade a nível nacional.

A falta de coordenação e diálogo entre todas estas entidades, muitas vezes por falta de um organismo aglutinador com capacidade de integração e coordenação global das políticas de segurança do sector, causam a duplicação de esforços ou em alguns casos lacunas que criam vazios legais.

Os mecanismos de segurança instituídos no sector aeronáutico nacional estão principalmente articulados para os aeroportos internacionais descurando-se os aeródromos secundários, onde a segurança das instalações é menor. Este facto potencia a sua utilização para actividades ilícitas, denotando uma lacuna grave ao nível da segurança interna.

A intercepção de uma aeronave suspeita pela FA e o seu desvio para um aeródromo militar ou aeroporto internacional implica coordenações com as entidades aeroportuárias, serviços de segurança e defesa, entidades governamentais e outras a diferentes níveis que actualmente não se enquadram nas actividades e competências do INAC.

Efectivamente, face ao tempo de resposta necessário à coordenação entre entidades de segurança na sequência de uma possível actividade criminosa no espaço aéreo, o INAC não possui nem os meios, nem a estrutura de comando e controlo necessária à coordenação imediata de todas as entidades envolvidas nas operações de segurança interna.

A coordenação destas actividades operacionais de segurança envolve as forças de segurança, no âmbito aeroportuário e a FA na segurança e protecção do espaço aéreo.

Assim, o INAC apesar de estar representado no GCSN no âmbito da LSI não tem competências de autoridade de polícia, estando por isso limitado à sua actividade de regulação e fiscalização e coordenação da actividade da aviação civil, sem competências nas matérias referentes às aeronaves de estado, nem na vigilância, segurança e protecção da integridade do espaço aéreo nacional.

Torna-se assim urgente a criação de uma verdadeira AAN e de um SAA, já previstos na lei mas que carecem de normativos legais de regulamentação, e que efectuem e facilitem a coordenação efectiva entre a aviação civil e militar, integrando a Autoridade Aeronáutica Civil e a AAN, vocacionada para a segurança e defesa do espaço aéreo nacional, com capacidade para impor o cumprimento da lei, em coordenação com as forças e serviços de segurança e defesa.

Neste sentido, e dentro do ordenamento jurídico nacional deverão ser criados normativos legais referentes ao SAA e à AAN, eliminando um vazio legal existente, e



enquadrando a actividade de vários organismos com responsabilidades na segurança e protecção do sector aeronáutico e do espaço aéreo nacional.

Os factos apresentados respondem à questão derivada QD1 e validam a hipótese H1.



3. Sistema de Autoridade Aeronáutica Nacional

A segurança da aviação civil tem sido uma constante preocupação das organizações nacionais e internacionais desde longa data, tendo conduzido à adopção de medidas e ao estabelecimento de procedimentos de âmbito universal, que se têm traduzido, essencialmente, no reforço das medidas de segurança ao nível aeroportuário como forma de prevenir a ocorrência de actos ilícitos a bordo das aeronaves.

O carácter global da aviação, aliado à eventual utilização de locais não preparados ou aeródromos não certificados, potencia o crime transnacional, nomeadamente, o narcotráfico, a imigração ilegal e o tráfico de pessoas, ao mesmo tempo que favorece actividades terroristas através do uso de meios aéreos.

Paralelamente, a vigilância do espaço marítimo por meios aéreos contribui para a detecção da poluição marinha, para a fiscalização da exploração dos recursos piscícolas e, também, para a prevenção e repressão de actividades relacionadas com o crime organizado transnacional e com acções terroristas, bem como com a proliferação de armas de destruição massiva, em conformidade com a lei internacional.

Sendo Portugal uma das fronteiras externas da UE e dada a extensão do seu espaço interterritorial, a vigilância e o controlo do espaço aéreo do espaço estratégico de interesse nacional permanente é fundamental para assegurar não só a integridade e a liberdade de circulação entre as diferentes parcelas do Território Nacional mas também, para a prevenção e a capacidade de intervenção face às novas ameaças.

A FA, decorrente da sua missão, possui meios em permanente estado de alerta para garantir a defesa e o controlo do espaço aéreo sob soberania e jurisdição nacional, os quais são empregues, em tempo de paz, também, em operações relativas às ameaças não militares resultantes deste novo ambiente estratégico, e participa na vigilância, reconhecimento, patrulhamento, fiscalização e controlo das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e em alto mar, nos termos actuais da lei.

Assim sendo, a segurança nacional, para a qual contribui a segurança aeroportuária, da navegação aérea, dos sistemas de gestão de tráfego aéreo, a vigilância e o patrulhamento marítimo por meios aéreos e a segurança do espaço aéreo através do seu policiamento, impõe a criação de um sistema que, na observância das áreas de competência e responsabilidades atribuídas por lei a diversas entidades, garanta a necessária coerência institucional e a imprescindível articulação operacional para o exercício da autoridade do Estado no espaço estratégico de interesse nacional permanente.



a. Enquadramento conceptual

Tendo em conta o novo contexto de segurança e protecção face às novas ameaças de carácter transnacional, e de acordo com as actuais estruturas da segurança interna em geral e do sector aeronáutico em particular, facilmente constatamos que a segurança do espaço aéreo não está contemplada.

A AAN, prevista no ordenamento jurídico português, não está implementada faltando articular, de forma permanente através de um normativo legal que crie uma verdadeira AAN e um SAA, que integre a aviação civil e militar, com capacidade para impor o cumprimento da lei, vocacionada para a segurança do espaço aéreo nacional, dos aeroportos e aeródromos, para efectuar a coordenação e o emprego operacional de todas as forças e serviços de segurança e defesa.

Estas acções têm por objectivo reduzir a vulnerabilidade do espaço tridimensional nacional, aumentando a dissuasão e possuindo capacidade de reacção em tempo oportuno dos meios disponíveis, de polícia, de fiscalização e vigilância, de policiamento aéreo, de coordenação e executivas. Esta autoridade deverá ser uma entidade de nível ministerial e ter uma organização semelhante à que existe actualmente na Marinha, com a AMN e com o Sistema de Autoridade Marítima (SAM), conforme se deduz da intenção do legislador.

Neste sentido, o SAA deve congrega na sua estrutura todas as entidades que desenvolvam acções de segurança, regulação, gestão, execução, investigação e análise no âmbito aeronáutico.

b. Enquadramento Legal

O enquadramento legal do SAA está previsto através da sua referência em variados normativos legais que, de uma forma ou de outra o citam. Paralelamente, analisando o principal ordenamento jurídico nacional que é a Constituição da República Portuguesa (CRP), facilmente se deduz, através das suas orientações, da necessidade de salvaguarda de determinados valores principais, nomeadamente o da segurança das populações, à qual subsiste a necessidade de um verdadeiro sistema coordenador de segurança para a actividade aeronáutica.

(1) Constituição da República Portuguesa

A CRP refere no Artigo nº 273 que “ A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, **a integridade do território** e a liberdade e a segurança das populações **contra qualquer agressão ou ameaça externas**”, situação que,



face ao terrorismo e ao crime transnacional organizado, leva ao entendimento de que se configura uma **situação de ameaça externa**, podendo o envolvimento das FFAA ser efectuado em **acções de segurança interna** no âmbito do prescrito na LSI.

Neste sentido, o apoio das FFAA às populações é também referido no Artigo nº 275 “..As FFAA podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em **missões de protecção civil**, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas..”

(2) Conceito Estratégico de Defesa Nacional

A resolução do Conselho de Ministros nº6/2003 aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que refere que “o terrorismo transnacional apresenta-se, pois, como uma **ameaça externa** e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se **inserem claramente na missão das FFAA**”.

Assim, conforme aponta o CEDN, “as missões e capacidades das FFAA devem ter capacidade de **vigilância e controlo do território nacional** e do espaço interterritorial, nele se incluindo a **fiscalização dos espaços aéreos** e marítimos nacionais e para, em **colaboração com as forças de segurança**, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”.

(3) Lei de Segurança Interna

A Lei 53/2008 LSI, no Artigo 12º, refere o “..responsável do **Sistema de Autoridade Aeronáutica**” e no Artigo 25º ao descrever as forças e serviços de segurança, refere no ponto 3. “...os órgãos do **Sistema de Autoridade Aeronáutica**..”.

(4) Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

A Lei nº1-A/2009 Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas (LOBOFA) no Artigo 4º refere que incumbe às FFAA “**Cooperar com as forças e serviços de segurança** tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a **agressões ou ameaças transnacionais**”, e no Artigo 15º, refere no ponto nº9 “Os ramos podem ainda dispor de **outros órgãos que integrem sistemas regulados por legislação própria**, nomeadamente o Sistema de Autoridade Marítima e o **Sistema de Autoridade Aeronáutica**”. Neste sentido, no Artigo 16º ponto 3, é dito que “Os Chefes do Estado - Maior dos ramos são ainda responsáveis pelo cumprimento das respectivas missões particulares aprovadas, de **missões reguladas por legislação própria** e de outras missões de natureza operacional que lhes sejam atribuídas”.



(5) Lei da Defesa Nacional

A Lei nº 31-A/2009 LDN no Artigo 24º refere que incumbe às FFAA “**Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança** tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a **agressões ou ameaças transnacionais**”; e “que a sua articulação e coordenação com as forças de segurança é assegurada através do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna”, conforme prescreve o Artigo nº 48 do mesmo normativo.

c. Finalidade e Competências do Sistema de Autoridade Aeronáutica

O SAA deverá ter por finalidade garantir o cumprimento da lei nas várias áreas do sector aeronáutico nacional e no espaço aéreo sob jurisdição portuguesa. Neste âmbito, as competências do SAA deverão estar orientadas fundamentalmente para:

- Promover a segurança aeroportuária, das ajudas à navegação e dos sistemas de gestão de tráfego aéreo;
- Promover a segurança do espaço aéreo, através da vigilância e policiamento aéreo;
- Promover a segurança da navegação aérea;
- Prevenir e reprimir acções criminosas veiculadas por aeronaves, sistemas de telecomunicações ou infra-estruturas aeronáuticas, ou que elejam estes meios como alvos;
- A prevenção da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria;
- Fiscalizar a observância das regras do ar e dos procedimentos de tráfego aéreo;
- Fiscalizar as actividades dos operadores da aviação civil;
- Participar nos sistemas de segurança interna e protecção civil.
- Promover a investigação e inovação no sector aeronáutico nacional;
- Fiscalizar e regulamentar as actividades relacionadas com a Indústria aeronáutica civil e militar nacionais.

d. Composição do Sistema de Autoridade Aeronáutica

O SAA deverá ser entendido como o quadro institucional formado por todas as entidades, órgãos ou serviços, de nível central, regional ou local, com funções de regulação, coordenação, executivas, consultivas ou policiais, que, no âmbito das suas competências, exerçam poderes de Autoridade Aeronáutica. Assim sendo, tendo em conta o ambiente global de segurança e protecção, e face às necessidades de coordenação



decorrentes das actividades exercidas no âmbito do sector aeronáutico nacional, deverão fazer parte integrante do SAA as seguintes entidades:

(1) Autoridade Aeronáutica Nacional

A AAN que, apesar de prevista e ser várias vezes citada no ordenamento jurídico nacional, não está implementada, faltando a criação de um normativo legal, o que configura um vazio jurídico. Contudo deverá ser a entidade responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela FA e pela Direcção Geral da Autoridade Aeronáutica (DGAA).

(2) A Autoridade Marítima Nacional

A AMN criada pelo Decreto-lei 44/2002, é a entidade responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha e pela Direcção Geral da Autoridade Marítima (DGAM).

(3) A Guarda Nacional Republicana

A GNR, de acordo com a sua Lei orgânica nº63/2007, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. A GNR tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei (Republicana, 2011:1).

(4) A Polícia de Segurança Pública

A Polícia de Segurança Pública (PSP), de acordo com a sua Lei orgânica nº53/2007, é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. A PSP tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei (Pública, 2011:1).

Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de excepção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência.

(5) A Polícia Judiciária

A PJ, de acordo com a Lei nº 37/2008, é um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, sendo um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa. A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na



investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção, fiscalização, vigilância e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes (Judiciária, 2011:1).

(6) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O SEF, através do Decreto-Lei n.º 440/86, e do Decreto-lei n.º 252/2000, vê reestruturado o Serviço de Estrangeiros, alterando a sua denominação para SEF, onde são reiteradas as atribuições no domínio do controlo documental da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros nos postos de fronteira terrestres, marítimos e aéreos e cometendo-lhe uma nova responsabilidade: a de viabilizar uma correcta política de imigração e garantir a sua eficaz execução.

(7) Instituto Nacional da Aviação Civil

O INAC, cujas actividades e finalidades já foram descritas no segundo capítulo, funciona como entidade reguladora a nível nacional da actividade da aviação civil. Compete ao INAC regular e fiscalizar as condições em que as mesmas se desenvolvem, visando elevados padrões de segurança.

(8) Instituto Nacional de Meteorologia

Instituto de Meteorologia, (IM) é criado através do Decreto-lei n.º157/2007, e tem por missão a prossecução das políticas nacionais nos domínios da meteorologia, da climatologia e da geofísica.

O IM é a autoridade nacional nos domínios da meteorologia, climatologia, sismologia e geomagnetismo e entre várias das suas atribuições compete-lhe assegurar a vigilância meteorológica, elaborar e difundir regularmente as informações e previsões do tempo para todos os fins, no território nacional.

Deve ainda prestar serviços à navegação aérea no domínio da informação meteorológica necessária à sua segurança e operações.

(9) Direcção Geral da Saúde

A Direcção Geral da Saúde (DGS) criada através do Decreto Regulamentar n.º66/2007, é um serviço central do Ministério da Saúde, integrado na administração directa do Estado. A DGS tem por missão regulamentar, orientar e coordenar as actividades de promoção da saúde, de prevenção da doença e de definição das condições técnicas para adequada prestação de cuidados de saúde.

Como parte integrante das suas competências, entre outras, tem a responsabilidade de coordenar e assegurar a vigilância epidemiológica a nível nacional e no quadro da



organização internacional nesse domínio, bem como dos sistemas de alerta e resposta apropriada.

(10) Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) é o serviço do Ministério das Finanças e da Administração Pública que tem por missão exercer o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, e, designadamente no âmbito da cultura, do ambiente e da segurança e saúde públicas, bem como administrar os impostos especiais sobre o consumo e os demais impostos indirectos que lhe estão cometidos.

A DGAIEC tem, um papel relevante não só na luta contra a fraude e contra o crime organizado de incidência fiscal e aduaneira, mas também, na segurança e protecção da sociedade, mantendo uma estreita cooperação com as forças e serviços de segurança.

e. Conselho Coordenador do Sistema de Autoridade Aeronáutica

A articulação entre as várias actividades desenvolvidas por cada uma das entidades integrantes do SAA deverá ser assegurada por um organismo coordenador. Neste sentido, a composição do SAA deverá incluir uma estrutura de coordenação das entidades e órgãos que o compõem que para esse efeito. Esse organismo que designaremos por Conselho Coordenador Nacional (CCN), constituirá um *fora* alargado onde, de uma forma transversal entre todas as entidades, serão definidas e operacionalizadas as decisões e políticas fundamentais à estabilidade e segurança do sector aeronáutico nacional.

Neste sentido, o CCN do SAA deverá ser composto pelos seguintes elementos:

- Ministro da Defesa Nacional, que será a entidade que preside o conselho.
- Ministro da Administração Interna;
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Ministro da Justiça;
- Autoridade Aeronáutica Nacional;
- Autoridade Marítima Nacional;
- Comandante-geral da Guarda Nacional Republicana;
- Director Nacional da Polícia de Segurança Pública;
- Director Nacional da Polícia Judiciária;
- Director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Presidente do Instituto Nacional da Aviação Civil;



- Presidente do Instituto Nacional de Meteorologia;
- Director-Geral da Saúde;
- Director Geral das Alfândegas.

Definida a política orientadora global do uso do espaço aéreo nacional através do CCN do SAA, caberá aos seus representantes operacionais, a condução e a coordenação das acções de segurança do sector. Nesse sentido, deverão ser asseguradas e estabelecidas as ligações operacionais entre todos os interlocutores neste processo, de modo a que em tempo real, se possa efectuar a coordenação de todas as forças e serviços de segurança envolvidos, garantindo a segurança e protecção do sector aeronáutico e a integridade do espaço aéreo nacional.

Compete ainda ao CCN do SAA a fiscalização das acções de Policiamento Aéreo sempre que necessário, ou quando solicitado, integrando para esse efeito, membros da Comissão Parlamentar de Defesa da Assembleia da Republica.

f. Síntese Conclusiva

A segurança nacional, para a qual contribui a segurança aeroportuária, da navegação aérea, dos sistemas de gestão de tráfego aéreo, a vigilância e o patrulhamento marítimo por meios aéreos e a segurança do espaço aéreo através do seu policiamento, impõe a criação de um sistema que, na observância das áreas de competência e responsabilidades atribuídas por lei a diversas entidades, garanta a necessária coerência institucional e a imprescindível articulação operacional para o exercício da autoridade do Estado no espaço estratégico permanente de interesse nacional.

Este sistema deveria ser o SAA que, apesar de previsto e mencionado diversas vezes em vários normativos legais, não se encontra legislado, criando assim dificuldades na coordenação dos vários serviços com responsabilidades na área da segurança do sector aeronáutico e do espaço aéreo sob jurisdição nacional.

Efectivamente, este vazio legal pode constituir uma janela de oportunidade para a actuação de organizações de rosto difuso ligadas ao terrorismo e ao crime transnacional organizado, criando dificuldades de actuação ao nível das entidades responsáveis pela segurança e protecção do espaço aéreo

Em suma, torna-se imperativo a elaboração de um normativo legal que regule no ordenamento jurídico nacional um SAA, e que congregue na sua estrutura todas as entidades responsáveis pela regulação, formação, inspecção, investigação, licenciamento e controlo da actividade aeronáutica civil e militar, garantindo uma política integradora das



actividades e da segurança do sector. A coordenação eficaz entre a FA, as várias forças de segurança e demais entidades no âmbito do SAA, é fundamental, de modo a garantir a segurança e protecção do sector aeronáutico e do espaço aéreo nacional.

Os factos apresentados respondem à questão derivada QD2 e validam a hipótese H2.



4. Modelo conceptual da Autoridade Aeronáutica

As ameaças decorrentes da actual conjuntura internacional no âmbito da segurança e protecção do sector aeronáutico nacional, através da utilização de plataformas aéreas para a prática de actividades ligadas ao crime transnacional organizado, tem obrigado as organizações civis e militares a procederem à revisão da regulamentação e dos procedimentos de segurança existentes destinados a dissuadir, minimizar ou anular a possibilidade do uso dos meios aéreos para fins ilícitos.

O uso crescente do sector aeronáutico para cometer actos criminosos e outros actos ilícitos, associado ao crescimento acentuado do tráfego aéreo, tem criado cada vez mais a necessidade do Estado Português definir os mecanismos legais adequados para a intervenção no espaço aéreo no enquadramento da segurança interna, fora do âmbito da defesa militar da Republica, dando corpo à AAN.

a. Enquadramento conceptual

Mesmo em tempo de paz a FA possui meios em estado de elevada prontidão que asseguram permanentemente a vigilância e o controlo do espaço aéreo nacional através da execução de acções de vigilância e de policiamento aéreo, assumindo a responsabilidade exclusiva de ligação com o Governo Português para o emprego de medidas excepcionais contra ameaças aéreas não militares.

Paralelamente, planeia e executa acções de vigilância, reconhecimento e fiscalização nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no espaço interterritorial em alto mar, em coordenação com outras entidades, nomeadamente a Marinha Portuguesa, a AMN e as forças e serviços de segurança, e é-lhe concedido o direito de perseguição adquirido³.

A FA, enquanto entidade gestora de tráfego aéreo e entidade prestadora de serviços de navegação aérea, no âmbito militar, também concede autorizações para a realização de levantamentos aéreos, participa nos *fora* de cooperação civil-militar, a nível nacional e internacional, e é a única entidade nacional certificadora da aeronavegabilidade das aeronaves militares e de estado

Adicionalmente, é ainda entidade reguladora ao nível da formação e licenciamento das especialidades aeronáuticas militares e da certificação operacional de missões específicas como a Busca e Salvamento cuja responsabilidade é do Estado Português nas áreas que internacionalmente estão a seu cargo. A colaboração com outras entidades e

³ Direito de um serviço dotado de autoridade de polícia de interceptar e identificar meios passíveis de envolvimento em actividades ilícitas.



órgãos de Estado no processamento das autorizações de sobrevoos e de aterragem para as Aeronaves de Estado faz também parte das suas actividades.

As particularidades próprias de uma aeronave de Estado, muitas vezes com requisitos próprios aliados às necessidades acrescidas de segurança necessárias ao transporte dos mais altos dignatários dos Estados, implicam também que a FA emita parecer quanto ao licenciamento e atribuição do estatuto de Aeronave de Estado pelo Estado Português.

Assim, a FA actualmente mantém em permanência um conjunto de ligações às mais variadas entidades e organismos nacionais, assegurando a execução de um vasto leque de actividades a nível militar que têm impacto significativo na segurança da actividade aeronáutica nacional.

Ainda neste âmbito, aproveitando as valências já existentes, sem custos acrescidos, não duplicando estruturas, e efectuando um duplo uso das actuais capacidades da FA, importa regulamentar a FA como AAN, através de legislação própria, de modo a conferir uma maior segurança e protecção ao sector aeronáutico nacional.

b. Enquadramento Legal

A CRP, o CEDN, a Lei nº 31-A/2009 LDN e a Lei nº 1-A/2009 LOBOFA, referidas no capítulo 3, onde, através das suas orientações, se deduz da necessidade de salvaguarda da segurança das populações, referem nalguns casos implicitamente o SAA que, no quadro do seu funcionamento, tem outros órgãos regulados por legislação própria, nomeadamente a AAN.

Adicionalmente, o enquadramento legal da AAN, está igualmente previsto através da sua referência em variados normativos legais que a citam.

(1) Lei de Segurança Interna

A LSI, Lei 53/2008 de 29 de Agosto, no Artigo 28º ao definir as medidas de polícia refere “...A **interdição temporária de acesso e circulação** de pessoas e **meios de transporte** a local, via terrestre, fluvial, marítima ou **aérea**...”, o que configura no caso da **interdição aérea**, uma acção só passível de executar por parte da FA através do **Serviço de Policiamento Aéreo** inerente à **Autoridade Aeronáutica Nacional**, referindo no Artigo 26º “Consideram-se ainda **autoridades de polícia** os funcionários superiores indicados como tais nos **diplomas orgânicos das forças** e dos serviços de segurança.



(2) **Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional**

O Decreto-Lei 154-A/2009 Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (LOMDN) no Artigo 7º, refere que no âmbito do MDN funcionam ainda “...A autoridade Marítima Nacional, a **Autoridade Aeronáutica Nacional** nos termos a definir por legislação própria..”, denotando uma paridade nestas duas estruturas uma já implementada e outra a legislar posteriormente, conforme se deduz da intenção do legislador.

(3) **Lei Orgânica da Força Aérea**

O Decreto-Lei nº232/2009, Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA), no Artigo nº6, refere “Outros órgãos que integrem sistemas regulados por legislação própria”. Deste modo, no Artigo 29º, onde descreve os outros **órgãos regulados por legislação própria** refere, “A FA compreende os seguintes órgãos. A **Autoridade Aeronáutica Nacional** e o Serviço de Busca e Salvamento Aéreo”. Ainda no Artigo 30º **Autoridade Aeronáutica Nacional**, é referido que “As competências, a estrutura e o funcionamento da **Autoridade Aeronáutica Nacional** constam de legislação própria”.

Neste sentido, a AAN deverá ser uma entidade que garanta o exercício da autoridade do Estado no espaço aéreo estratégico de interesse nacional, garantindo a coordenação com os serviços de segurança, devendo assim integrar os órgãos definidos pela LSI de acordo com a lei, inserida no quadro do SAA.

c. Competências da Autoridade Aeronáutica Nacional

A AAN deverá ser a entidade responsável pela coordenação das actividades, de âmbito nacional, a executar pela FA através da DGAA e do SPA, na regulação, formação, inspecção, licenciamento e controlo da actividade aeronáutica no quadro do SAA e com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional.

Neste sentido, conforme referido anteriormente, deverá ser ainda uma entidade responsável a nível nacional pela autorização de levantamentos aéreos, pela emissão de pareceres sobre a atribuição, pelo Governo Português, do estatuto de Aeronave de Estado, e também pelo processamento de pedidos de autorização diplomática de sobrevoos e aterragem relativos às Aeronaves de Estado, estrangeiras e nacionais, em articulação com as outras entidades e órgãos competentes.

Assim, por inerência de funções o Chefe de Estado Maior da Força Aérea (CEMFA), deverá ser a AAN que, no quadro do SAA deve ter assento no CSSI de acordo com a Lei 53-2008, LSI.



A AAN, dentro do quadro do SAA, deverá manter através da DGAA, as relações externas com as demais entidades reguladoras ao nível da aviação civil, nomeadamente o INAC, e as demais entidades ligadas à formação, investigação e uso do espaço aéreo.

Ainda no quadro do SAA e de acordo com a LSI, a AAN, através da DGAA e do SPA, deverá manter uma relação estreita com as autoridades e forças de segurança na cooperação, coordenação execução das acções de segurança necessárias à garantia da integridade e segurança das actividades aeronáuticas e do espaço aéreo.

d. Estrutura da AAN

Para a execução das actividades de sua competência, a AAN deverá conjugar a sua orgânica com a estrutura já existente e prevista na lei para a FA, numa filosofia de utilização de duplo uso, maximizando os recursos humanos existentes e diminuindo os custos globais do seu funcionamento.

A condução estratégica da sua actividade deverá ser orientada através de um órgão central de coordenação das actividades, neste caso a DGAA e uma estrutura operacional que deverá ser o SPA.



Figura 8. – Modelo conceptual da Autoridade Aeronáutica Nacional

(1) Direcção Geral de Autoridade Aeronáutica

A DGAA deverá ser o serviço integrado no Ministério da Defesa Nacional através da FA, responsável pela coordenação e controlo das actividades exercidas no âmbito da AAN.

Deste modo, para o desempenho das actividades da sua competência, a DGAA deverá interligar-se através das suas áreas de funcionamento aos órgãos e serviços da estrutura estabelecida na FA, utilizando as valências e o conhecimento acumulado destes serviços para o cumprimento das suas actividades de regulação, formação, inspecção, licenciamento e controlo da actividade aeronáutica, consubstanciando uma filosofia de duplo uso e diminuição de custos.



Assim, as competências globais da DGAA deverão ser as seguintes:

- Assegurar a representação nacional nos *fora* internacionais de Autoridades Aeronáuticas Militares e nos *fora* de cooperação civil-militar nacionais e internacionais que se enquadrem nas suas atribuições;
- Regulamentar o Serviço de Busca e Salvamento e outros serviços aéreos de responsabilidade do Estado Português;
- Participar na definição e desenvolvimento da política aeronáutica nacional e internacional
- Regulamentar o controlo e policiamento do espaço aéreo nacional (SPA).

Nesta linha, e face às especificidades técnicas envolvidas, a estrutura da DGAA deverá compreender várias áreas de funcionamento com as seguintes competências específicas de cada uma das suas áreas funcionais:

(a) Área de Gestão de Tráfego Aéreo, Autorizações de Sobrevoos e Aterragem e Levantamentos Aéreos

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes no Centro de Gestão de Tráfego Aéreo (CGTA) e na Área de Autorizações de Sobrevoos e Levantamentos Aéreos (AASLA) do Comando Aéreo, com as seguintes competências:

- Processar pedidos de autorização diplomática de sobrevoos e aterragem relativos às Aeronaves de Estado, em articulação com as outras entidades e serviços competentes;
- Autorizar a execução de levantamentos aéreos;
- Ao nível militar, regulamentar a gestão do tráfego aéreo e os serviços de navegação aérea, bem como definir as regras de operação no espaço aéreo para as aeronaves militares efectuando a respectiva inspecção e supervisão.

(b) Área de Infra-estruturas, Navegação Aérea, e Serviços Aeronáuticos

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes na Direcção de Infra-estruturas (DI) do Comando de Logística, com as seguintes competências:

- Certificar as infra-estruturas aeronáuticas dos aeródromos de uso exclusivamente militar;
- Certificar as rádio-ajudas aeronáuticas militares.

(c) Área da Aeronavegabilidade

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes na Direcção de Engenharia e Programas (DEP) do Comando de Logística, com as seguintes competências:

- Emitir parecer sobre a classificação de Aeronave de Estado, a atribuir pelo Governo



Português;

- Emitir certificados de navegabilidade para as aeronaves militares e de estado;
- Certificar as entidades nacionais relacionadas com a navegabilidade das aeronaves militares e de estado.

(d) Área de Formação e Licenciamento das Especialidades Aeronáuticas

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes na Direcção de Instrução do Comando de Instrução e Formação, com as seguintes competências:

- Certificar e licenciar as especialidades aeronáuticas militares

(e) Área de Medicina Aeronáutica

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes no Centro de Medicina Aeronáutica (CMA) do Comando de Pessoal com as seguintes competências:

- Proceder, à avaliação das aptidões aeromédicas com o objectivo de selecção e controlo do pessoal empenhado em actividades aéreas;
- Ministras cursos de medicina aeronáutica e o treino fisiológico ao pessoal navegante e ao pessoal navegante transitório.

(f) Área Jurídica

Deverá funcionar utilizando as valências e recursos existentes no Departamento Jurídico da FA, com as seguintes competências:

- Conduzir os assuntos de natureza jurídica, no âmbito das atribuições e competências da AAN.

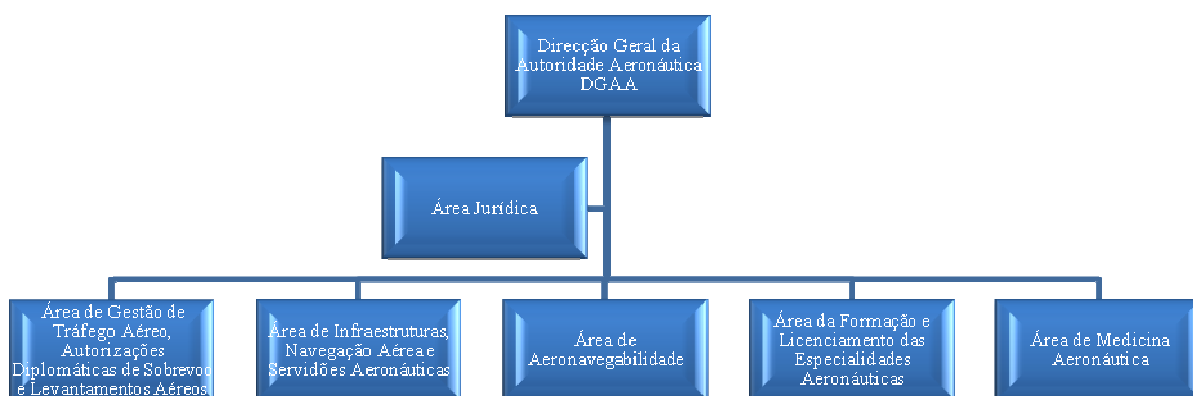


Figura 9 – Organograma da Direcção Geral de Autoridade Aeronáutica

(2) Serviço de Policiamento Aéreo

A defesa aérea do território nacional é efectuada no âmbito da defesa militar da República e insere-se na missão da FA. Adicionalmente, o NATINADS é relevante para a



defesa aérea do território nacional em tempo de paz. Assim, as operações de defesa aérea efectuadas sob responsabilidade nacional usam os meios da FA ou meios e recursos nacionais ou internacionais colocados temporariamente à sua disposição.

A intervenção no espaço aéreo é extremamente exigente em termos de meios técnicos e comporta custos muito elevados. Por outro lado, o sistema de defesa aérea existente tem capacidade para assegurar o policiamento aéreo no âmbito da segurança interna.

Considera-se portanto que a criação de uma organização dedicada em exclusivo ao policiamento aéreo no âmbito da segurança interna não é economicamente aceitável. Deste modo, opta-se por usar o sistema de defesa aérea, numa vertente de duplo uso para desempenhar funções adicionais de segurança interna, constituindo-se cumulativamente como SPA.

Assim, o policiamento aéreo no âmbito da segurança interna constitui uma missão de interesse público, atribuída especialmente à FA com a colaboração de outros serviços do Estado

Deste modo, para o desempenho das actividades da sua competência, o SPA deverá através da estrutura estabelecida para a defesa aérea na FA, utilizar as valências deste serviço para o cumprimento das suas actividades de vigilância e policiamento aéreo, constituindo-se como um sistema de segurança usado para prestar um serviço público no âmbito da segurança interna do Estado, consubstanciando uma filosofia de duplo uso.

Deverá ser assim entendido que no âmbito intrínseco da defesa aérea nacional os órgãos do sistema de defesa aérea mantêm a dependência orgânica definida no Decreto-lei 232/2009, LOFA.

Contudo, relativamente à execução de missões decorrentes das suas funções ao nível da segurança interna, estes órgãos e serviços no âmbito do SPA, deverão actuar na dependência funcional das Autoridades Governamentais, através da AAN.

Com efeito, o uso de medidas excepcionais contra aeronaves em voo confirmadas como potencial ameaça terrorista, nomeadamente o seu abate será sempre da competência exclusiva da ANG de acordo com o prescrito no Despacho de S.Ex^a o Primeiro Ministro, exarado no memorando nº73 do CEMGFA de 03 de Julho de 2002.

Desta forma, o SPA deverá utilizar a mesma estrutura constituinte do sistema de defesa aérea que é formado com base nos elementos da componente operacional do

sistema de forças nacional da responsabilidade da FA definidos na lei e que neste âmbito são:

- As Unidades de Vigilância e Detecção (UVD);
- Os CRC;
- As Unidades Aéreas Operacionais (UAO)



Figura 10 - Organograma do Serviço de Policiamento Aéreo

Assim, no âmbito das suas competências, o SPA no quadro da segurança interna, sem prejuízo das atribuições legais de outras entidades, particularmente das entidades que prestam serviço de tráfego aéreo, com observância das regras gerais sobre as forças e serviços de segurança e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos deverá:

- Garantir a manutenção da ordem e segurança no espaço aéreo nacional;
- Manter e restabelecer a segurança das aeronaves em voo e dos cidadãos e da propriedade no solo, prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos contra eles cometidos com uso de aeronaves;
- Prevenir, fiscalizar e impedir a utilização do espaço aéreo para o desenvolvimento e a prática de actos contrários à lei, às regras de voo ou que perturbem o normal fluxo de tráfego aéreo;
- Garantir que o espaço aéreo nacional é utilizado de acordo com a lei e com os regulamentos, procedimentos e autorizações emitidas pelas autoridades apropriadas;
- Prevenir o uso de aeronaves civis para efectuar actos terroristas ou de natureza criminosa ou ilícita, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;
- Assegurar as medidas necessárias ao tratamento de aeronaves civis suspeitas ou sujeitas a actos de pirataria, em voo.



- Assegurar a implementação das medidas temporárias de gestão do espaço aéreo, nomeadamente, através da criação de zonas de exclusão aérea necessárias para a segurança no ar e no solo, por motivos de segurança nacional;

- Prestar ajuda a aeronaves em emergência;

- Coordenar as acções necessárias à execução das operações de policiamento aéreo ao nível da Segurança Interna com as Forças de Segurança.

e. Medidas de polícia e regime de contra-ordenações

No quadro da criação da AAN no SAA, com vista a conferir uma maior eficácia à autoridade exercida pelo Estado em matérias de enorme importância estratégica, como sejam o combate às actividades criminosas e a segurança do espaço aéreo, deverá ser criado um normativo legal que tipifique para além das competências o âmbito específico da sua forma de actuação, nomeadamente as medidas de polícia a adoptar e o respectivo regime de contra-ordenação.

A criação destes normativos legais permitirão, com actualidade e eficácia, dotar as entidades envolvidas dos instrumentos necessários ao cumprimento e exercício efectivo dos poderes alicerçados em princípios de celeridade entre as entidades e organismos que integram o novo SAA.

Desta forma, importa assim criar no ordenamento jurídico nacional um normativo legal onde constem as medidas ao nível da autoridade de polícia a tomar, a que níveis de decisão e em que circunstâncias essas medidas deverão ser tomadas.

A actuação das entidades, neste âmbito, poderá restringir-se ao encerramento ou restrição do espaço aéreo, ao seguimento de aeronaves, à obrigatoriedade de aterragem em aeroportos diferentes do destino para inspecção, ou até à sua intercepção e abate, devendo existir a todos os níveis uma coordenação efectiva com todas as forças e serviços informações e de segurança no quadro do SAA.

Por outro lado, os vários regimes de ilícitos de mera ordenação social de especialidade, que ao longo de várias décadas foram sendo publicados, em matérias que actualmente se inscrevem nas prioridades do SAA, devem também obrigatoriamente ser vertidos em normativo legal próprio.

Assim, importa criar no ordenamento jurídico nacional um normativo legal onde se clarifique quais as contra-ordenações aplicáveis, que no plano de actuação da autoridade pública, urge colmatar, dotando a DGAA, através do Departamento Jurídico, com os imprescindíveis mecanismos de poder, necessários ao exercício da autoridade do Estado.



Esta situação, actualmente já acontece com os processos de contra ordenação no caso da fiscalização marítima, evitando-se desta forma situações de vazio legal.

f. Síntese Conclusiva

A FA assegura diariamente a segurança e protecção do espaço aéreo nacional, evitando a sua utilização indevida por agentes ligados a actividades ilícitas, potencialmente lesivas e com impacto directo na economia e na vida quotidiana nacional. Nesse sentido, a FA possui meios que garantem em permanência a vigilância, a segurança e a integridade do espaço aéreo nacional através do dispositivo orgânico de defesa aérea.

A utilização dos meios da FA, numa perspectiva de duplo uso, permitirá uma acção não só a nível militar mas também através a nível da maximização do seu uso no âmbito do policiamento aéreo, em funções de segurança e de autoridade do Estado.

Neste âmbito, torna-se fundamental a regulação da AAN, inserida no quadro do SAA, referida em vários normativos legais, mas que carece de legislação própria, criando um vazio legal ao exercício da autoridade do Estado no espaço aéreo estratégico de interesse nacional.

A criação deste normativo permitirá à FA a legitimidade da sua actividade no âmbito da segurança interna, no quadro do SAA, nas acções que diariamente executa em funções de segurança e autoridade do Estado, através do policiamento aéreo, na vigilância e protecção do espaço aéreo sob jurisdição nacional.

Deste modo, a AAN, através da DGAA, ao utilizar numa perspectiva de duplo uso as valências técnicas dos seus órgãos, poderá criar, através da coordenação com todas as entidades ligadas ao sector aeronáutico nacional, importantes sinergias para a actividade aérea nacional.

No quadro do SAA, a AAN utilizando o SPA, fruto do duplo uso dos meios da FA, através de uma coordenação efectiva com as forças e serviços de segurança, permitirá em tempo real garantir a segurança e protecção do espaço aéreo nacional, negando o seu uso a actividades criminosas como o terrorismo, o narcotráfico e o crime transnacional organizado.

Em complemento e no quadro da segurança e da autoridade do Estado, subsiste a necessidade de enquadramento legal das actividades da AAN, situação que urge colmatar através da regulação no ordenamento jurídico nacional das várias medidas ao nível da autoridade de polícia, dos níveis de decisão e em que âmbito estas decisões devem ser tomadas assim como na definição do respectivo regime de contra-ordenação.



Após definido o enquadramento legal, o modelo conceptual apresentado para a AAN, permitirá que as actividades da sua competência sejam conduzidas e operacionalizadas através dos seus órgãos, a DGAA e o SPA, aproveitando as valências e meios já existentes na FA, numa perspectiva de duplo uso, não duplicando estruturas nem recursos (humanos e financeiros) a nível nacional, maximizando o custo-eficácia.

Os factos apresentados respondem à questão derivada QD3 e validam a hipótese H3.



Conclusões

O uso do espaço aéreo como parte integrante do território nacional de um Estado é um conceito internacionalmente aceite que cedo assume particular importância na afirmação de soberania dos estados. A importância do uso da terceira dimensão levou a que a sua utilização por parte do sector aeronáutico internacional merecesse a atenção do direito internacional face à capacidade influenciadora deste sector nas relações entre os estados.

Este quadro foi transposto para o direito aéreo internacional através de vários normativos legais que regulamentaram a actividade de todo o sector aeronáutico internacional. Com o aumento transporte aéreo surgiu a necessidade de fazer uma clara distinção entre a aviação civil e militar, e entre o uso das aeronaves de transporte aéreo e das aeronaves militares e de estado, assim como do uso comum do espaço aéreo.

A crescente globalização, ao nível da informação e da circulação das pessoas e bens, veio alertar a comunidade internacional para os perigos da utilização indevida do sector aeronáutico por parte de organizações ilícitas ligadas ao terrorismo, ao narcotráfico e ao crime internacional organizado.

Vários atentados criminosos vieram demonstrar aos estados as vulnerabilidades da actividade aeronáutica, marcando nas agendas internacionais a necessidade de uma solução que passa obrigatoriamente pela segurança e protecção dos espaços jurisdicionais de soberania nacional. Portugal não é excepção.

Esta nova realidade obriga a uma nova postura no que respeita ao equilíbrio entre a segurança da operação (safety) e a protecção (security) de todo o sector aeronáutico e do espaço aéreo nacional, com a necessidade de uma coordenação efectiva entre os vários serviços de segurança. As entidades com responsabilidades na actividade aérea nacional e a FA.

O actual ambiente estratégico tem obrigado a envolver um número crescente de entidades e departamentos governamentais na actuação, de forma coordenada e articulada, na segurança e protecção do sector aeronáutico com particular incidência no espaço aéreo sob soberania e jurisdição nacional. Efectivamente, nenhum órgão do estado consegue por si só dar resposta aos múltiplos desafios que diariamente são colocados no decorrer das actividades aeronáuticas nacionais (civis e militares).



Presentemente, não existe um sistema de coordenação global de todas as entidades civis e militares, apto a responder cabalmente às actuais exigências no âmbito do sector aeronáutico nacional, tornando-se urgente regulamentar um sistema que, no quadro da segurança interna, garanta a prevenção e repressão de ameaças à segurança de infra-estruturas aeronáuticas, de aeronaves e, incontornavelmente, à segurança do espaço aéreo.

Este sistema deveria ser o SAA que, apesar de previsto em vários normativos legais não se encontra legislado, criando dificuldades na coordenação dos vários serviços e que na observância das áreas de competência e responsabilidades atribuídas por lei, garanta a imprescindível articulação operacional para o exercício da autoridade do estado ao nível das actividades do sector aeronáutico nacional.

A Lei nº53-2008 LSI, neste âmbito, refere que exercem funções de segurança interna os órgãos do SAM e SAA, e os seus responsáveis fazem parte do CSSI e do GCS, com as prerrogativas inerentes a autoridades de polícia.

Contrariamente ao SAM, já instituído através do Decreto-lei 43/2002 que enquadra a AAM, implementada através do Decreto-Lei 44/2002, não existe qualquer diploma legal que crie o SAA que, apesar de previsto na lei, carece de normativo legal que defina a sua estrutura organizacional, as suas atribuições, competências e transversalidade com outros organismos. Existe, portanto um vazio legal.

Neste sentido e de acordo com o prescrito na LSI, no Artigo 24.º da LDN, e no Artigo nº9 da Lei nº1-A/2009 LOBFA, deverá ser criado através de normativo legal próprio o SAA, com as finalidades e competências descritas no capítulo terceiro deste trabalho.

Desta forma, no quadro de funcionamento do SAA e no âmbito da articulação operacional entre as actividades civis e militares, o INAC, na sua esfera de actuação, ao nível da actividade aeronáutica civil, continuará, como a entidade competente para inspeccionar, fiscalizar, regulamentar, instruir e decidir os processos de contra-ordenação, aplicando coimas e outras sanções, como Autoridade Aeronáutica Civil, e ANSAC.

Porém, para a actividade aérea militar e de estado, de acordo com o disposto nos artigos 29.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 232/2009 da LOFA, de 15 de Setembro e no Artigo 7.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 6 de Julho da LDN, importa, no âmbito da Defesa Nacional, criar a AAN através de um normativo legal próprio, de modo a garantir o exercício da autoridade do Estado no espaço aéreo estratégico de interesse nacional permanente, reconhecendo as suas funções de regulação, inspecção e de



supervisão aeronáutica, devendo esta entidade integrar os órgãos estatuídos pela LSI, no quadro do SAA.

Assim, a utilização dos meios da FA, através da AAN, numa perspectiva de duplo uso, permitirá assegurar em simultâneo, uma actuação militar, inerente à função de defesa militar e apoio à política externa do estado e uma outra actuação, respeitante às funções de segurança e autoridade do estado.

Neste sentido, o CEMFA, através da criação do diploma legal regulador da AAN deverá ser cumulativamente a AAN, o que permitirá à FA ser empregue não só como força militar no quadro da defesa aérea, mas também no quadro da segurança interna, nas funções de segurança e autoridade do estado, através do SPA, na vigilância, segurança e protecção do espaço aéreo.

Paralelamente ao normativo legal a criar para a AAN, deverá também no quadro das funções de segurança e autoridade do estado, ser criado, um normativo legal que descreva o âmbito específico de quais as medidas ao nível da autoridade de polícia a tomar, a que níveis de decisão e em que circunstâncias essas medidas deverão ser tomadas, assim como o respectivo regime de contra-ordenação.

Deste modo, a FA com estas características de duplo uso fomentará a complementaridade dos órgãos de estado, promovendo a cooperação no desenvolvimento de capacidades, criando importantes sinergias na acção pública a desenvolver no quadro das actividades aeronáuticas, da segurança (safety) e protecção (security) do espaço aéreo nacional, da protecção civil e investigação científica nas aéreas relacionadas com o uso do espaço aéreo, entre outras.

Desta forma, será assegurada uma mais eficiente aplicação dos recursos públicos na consecução das finalidades a que se destina a AAN que, de outro modo, exigiria estruturas diversificadas, com elevados custos para o país, potencialmente redundantes, não assegurando a melhor eficácia, ao nível das responsabilidades do estado com a segurança e protecção do espaço aéreo nacional, na observância do princípio da legalidade.

Assim, o modelo conceptual de uma AAN descrito no capítulo quarto deste trabalho, contribuirá para que exista uma racionalização dos recursos globais (humanos e financeiros) do estado, maximizando o custo-eficácia.

Finalmente, os órgãos da AAN, de modo a responderem às diversas solicitações decorrentes das actividades da sua competência, deverão numa perspectiva de duplo uso integrar numa estrutura paralela, os órgãos já existentes na FA, aproveitando as valências e



o conhecimento adquirido de alguns serviços desta Instituição, conforme o modelo de implementação a seguir proposto.

O modelo conceptual de AAN que analisámos neste trabalho e a sua implementação na estrutura da FA permitem dar resposta à questão central QC deste trabalho.

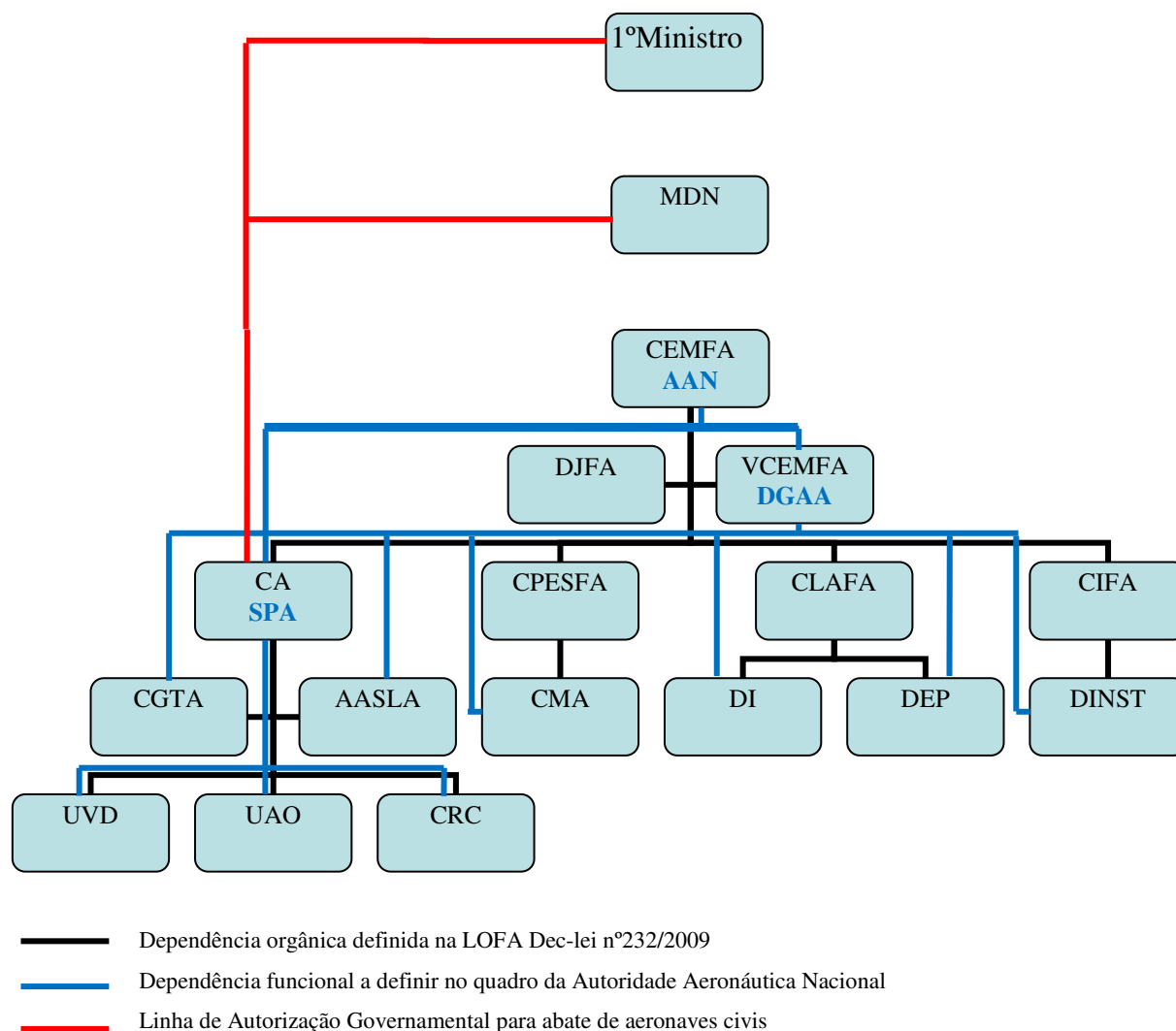


Figura 11 - Estrutura Global de Órgãos e Serviços da Autoridade Aeronáutica⁴

⁴ As siglas constantes no organograma encontram-se descritas no glossário de acrónimos



Glossário

Aeronave – Qualquer plataforma aérea que esteja ou se desloque de forma controlada no ar. Consideram-se como tal os balões, papagaios, dirigíveis, aviões, helicópteros, hidroaviões. Em termos de geometria pode-se classificar como de asa fixa (avião) ou asa rotativa (helicóptero). Em relação à acção de pilotagem esta pode ser tripulada ou não tripulada.

Aeronave de Estado - aeronaves utilizadas em serviços militares, aduaneiros e policiais.

Aeronavegabilidade – conjunto de critérios que, no seu todo, permitem garantir o bom estado de funcionamento de todos os equipamentos instalados na aeronave, assim como a sua integração na aeronave, com vista a garantir a segurança de voo.

Defesa Aérea – Conjunto de entidades, procedimentos e meios que coordenadamente são responsáveis por preservar a integridade do espaço aéreo.

Espaço Aéreo Internacional – É a camada aérea não incluída no espaço territorial

Espaço Aéreo nacional – É a parte do volume do território nacional que se encontra sobrejacente às áreas terrestres e águas territoriais.

Espaço Aéreo territorial – é todo o espaço aéreo sobre o território nacional.

Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente - compreende o espaço necessário ao desenvolvimento das acções militares de defesa do território Nacional e dos interesses vitais permanentes. Assim, abrange o território nacional, a Zona Económica Exclusiva (ZEE), o Espaço Interterritorial e o espaço aéreo sobre responsabilidade nacional.

Policimento aéreo – é o “emprego de aeronaves militares com a finalidade de garantir o exercício da autoridade do Estado no espaço aéreo e marítimo do espaço estratégico de interesse nacional permanente”

Segurança (Safety) – O respeito das regras de tráfego aéreo, tem a ver com a operação e com a segurança de voo. O respeito das regras de concepção de aeronaves, de qualificação de tripulantes, qualificação do pessoal da manutenção, das estações de reparação e de produção.

Segurança (Security) – Respeita à combinação de medidas e de recursos humanos e naturais, destinados a proteger a actividade aérea contra actos de natureza ilegal.

Segurança do Espaço Aéreo – Todos os factores que contribuem para um espaço aéreo seguro, que não coloque em perigo a aeronave, os tripulantes ou passageiros, as



outras aeronaves e o território sobrevoado, nem sejam praticados actos ilícitos, tem a ver com o respeito das regras pelas pessoas e pelas aeronaves.

Território Nacional – É o volume que compreende as áreas terrestres de Portugal Continental, arquipélago dos Açores e Arquipélago da Madeira, as águas territoriais adjacentes estendidas até às 12 milhas náuticas da linha de costa, o espaço aéreo sobre todo este território, assim com o fundo e o subsolo.

Terrorismo: Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visam prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, e forçar a autoridade pública a actuar.

Vigilância aérea: Observação sistemática do espaço aéreo por meios electrónicos, visuais ou outros, com o propósito primário de identificar e determinar os movimentos de aeronaves ou mísseis, amigos ou inimigos, numa porção de espaço aéreo



Bibliografia

- ACI, (2009a). “*ACI Policies.and.Recommended.Practices*” 7th edition. Airports Council International. Geneve.
- ACI, (2011b). “*Airports Council International, the Voice of World’s Airports*”. [em linha]. [referência de 12 Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em http://www.airports.org/cda/aci_common/display/main/aci_content07_banners.jsp?zn=aci&cp=1_725_2__.
- ALGARVE, Jornal. (2008). “Estação de Radar da Fóia, De Olho no Céu”. [em linha]. [Referência de 13 de Novembro de 2010]. Disponível na internet em http://www.algarve123.com/pt/Artigos/3-13/De_Olho_no_Ceu.
- AMERICA, Voice of. (2010). “*Obama: Explosives Found On US-Bound Cargo Planes*”. [em linha]. [Referência de 29 de Outubro de 2010]. Disponível na internet em <http://www.voanews.com/english/news/US-Authorities-Investigate-Suspicious-Packages-on-Cargo-Planes--106309608.html>.
- ASSEMBLEIA, da República. (2005). “Constituição da República Portuguesa”. Revisão constitucional [2005]. Disponível em [www.assembleiadarepublica.pt], no dia 08 de Fevereiro 2010. Lisboa.
- CEMGFA. (2002). “Memorando nº73/2002: Medidas para melhorar a postura de Defesa Aérea da Aliança como resposta a possíveis ataques terroristas”. Classificação de segurança – Confidencial. EMGFA 2002. Lisboa.
- CEMGFA. (2010). “Directiva Operacional nº 004/CEMGFA/2010: Defesa Aérea em tempo de paz”. Classificação de segurança – Reservado. EMGFA 2010. Lisboa.
- CEMGFA. (2010a). Directiva Operacional nº005/CEMGFA/2010: Defesa de áreas e pontos sensíveis”. Classificação de segurança – Reservado. EMGFA 2010. Lisboa.
- COFA. (1994). “NEP/OPS-018: Violações do Espaço Aéreo Nacional”. Classificação de Segurança – Confidencial. Força Aérea Portuguesa. COFA 1994. Lisboa
- COFA. (1995). “NEP/OPS-010: Defesa Aérea”. Alteração nº2. Classificação de Segurança – Confidencial. Força Aérea Portuguesa. COFA 1995. Lisboa.
- CORREIO, da Manhã Jornal. (2011). “Traficantes ameaçam espaço aéreo nacional”. [em linha]. [Referência de 17 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em <http://>



www. cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/exclusivo-cm/traficantes-ameacam-espacoaereo-nacional-215935560.

COUNCIL, *Joint Action* (CE) n.º 551/CSFP/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho de 2002. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, n.º L245 de 17 de Julho de 2004, pp. 17-28.

DECRETO-Lei n.º 10/2004 de 9 de Janeiro. *Diário da República*, 1.ª Série-A, N.º 7, pp. 106-112.

DECRETO-Lei n.º 134/1995 de 09 de Junho. *Diário da República*, 1.ª Série-A, N.º 179, pp. 3762- 3764.

DECRETO-Lei n.º 149/2001 de 7 de Maio. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 105, pp. 2642-2644.

DECRETO-Lei n.º 154A/2009 de 06 de Julho. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 128, pp.4324(4)- 4324(11).

DECRETO-Lei n.º 157/2007 de 27 de Abril. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 82, pp.2763- 2767.

DECRETO-Lei n.º 232/2009 de 15 de Setembro. *Diário da República*, 1.ª Série, N.º 179, pp. 6428- 6435

DECRETO-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 239, pp.5749-5766.

DECRETO-Lei n.º 322/98 de 28 de Outubro. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 249, pp. 5587-5591.

DECRETO-Lei n.º 404-/1998 de 18 de Dezembro. *Diário da República*, 1.ª Série-A, N.º 291, pp. 6915–6930.

DECRETO-Lei n.º 43/2002 de 2 de Março. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 52, pp. 1750-1752.

DECRETO-Lei n.º 44/2002 de 2 de Março. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 52, pp. 1752-1758.

DECRETO-Lei n.º 45/2002 de 2 de Março. *Diário da República*, 1.ª Série-A. N.º 52, pp. 1758-1761.

DECRETO-Lei n.º 145/2007 de 27 de Abril. *Diário da República*, 1.ª Série. N.º 82, pp. 2712-2719.

DECRETO-Lei n.º 61/88 de 27 de Fevereiro. *Diário da República*, 1.ª Série. N.º 48, pp. 690-691.



DECRETO-Regulamentar n.º 66/2007 de 29 de Maio. Diário da República, 1.ª Série, N.º 103, pp.3504- 3506.

DIRECTIVA Operacional N.º15/CEMGFA/02 (2002), Defesa Aérea em Tempo de Paz, de 12 de Novembro de 2002.

DOC. 8973 – “*Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*”, 6 Edition. ICAO. Montreal.

EASA, (2011a). “*What we do*”. [em linha]. EASA 2011. [referência de 19 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em <http://easa.europa.eu/what-we-do.php>.

EASA, (2011b). “*Environmental Protection*”. [em linha]. EASA 2011. [referência de 19 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em <http://easa.europa.eu/environment/environmental-protection.php>.

ECAC, (2011a). “*CEAC Doc.30.ECAC. Policy Statement in the Field of Civil Aviation Security*”, 9 Edition, ECAC. Paris.

ECAC, (2011b). “*Member States*”. [em linha]. ECAC 2011. [referência de 20 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em https://www.ecac-ceac.org/about_ecac/ecac_member_states.

ECAC, (2011c). “*Extract from ECAC Work Programme 2010 – 2012*”. [em linha]. ECAC 2011. [referência de 20 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em https://www.ecac-ceac.org/activities/security/security_extraxt_work_programme.

EDA, (2011). “*Background*”. [em linha]. EDA 2011. [referência de 08 de Março 2011]. Disponível na Internet em <http://www.eda.europa.eu>.

EUROCONTROL, (2011a). “*Aviation in Europe Takes Off Again*” [em linha]. Eurocontrol 2011. [referência de 16 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em <http://www.eurocontrol.int/press-releases/aviation-europe-takes-again>.

EUROCONTROL, (2011b). “*ATM Security Scenarios*”. [em linha]. Eurocontrol 2011. [referência de 16 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em http://www.eurocontrol.int/mil/public/standard_page/atmsec3.html.

EUROCONTROL, (2011c). “*NEASOG*”. [em linha]. Eurocontrol 2011. [referência de 10 de Março 2011]. Disponível na Internet em http://www.eurocontrol.int/mil/public/standard_page/atmsec4.html.

EUROCONTROL. (2003). “*Air Traffic Management Strategy for the Years 2000+*”, Edition2003. Eurocontrol. Bruxelas.



- EUROPOL, (2011). “*Cash, diamonds, drugs, firearms & people smuggled in small airplanes*”. [em linha]. Europol 2011. [referência de 25 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr110125.htm>.
- FERNANDES, Carlos. (2008). “Sistema de Autoridade Aeronáutica”. TII do CPOSFA. IESM. Lisboa.
- FIGUEIREDO, Luis Filipe Montes Palma de, TGEN PILAV. (2011). “Entrevista ao Vice-Chefe de Estado Maior da Força Aérea”. Força Aérea Portuguesa 2011. Estado Maior da Força Aérea. Alfragide. Lisboa.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. (2005). “Os anexos técnicos à Convenção de Chicago de 1944 e a ordem jurídica Portuguesa : Parecer de Direito”. 25 de Novembro de 2005. Professor Doutor em Direito Jurisconsulto. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar.(2006). “Estudos de Direito Aéreo”. Faculdade Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.
- IATA, (2011a). “*About us*”. [em linha]. IATA 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em <http://www.iata.org/about/Pages/index.aspx>.
- IATA, (2011b). “*Safety & Security*”. [em linha]. IATA 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em http://www.iata.org/whatwedo/safety_security/Pages/index.aspx.
- IATA, (2011c).” *IATA’s Industry Priorities for 2011*”. [em linha]. IATA 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em <http://www.iata.org/about/Pages/priorities.aspx>.
- IATA, (2011d). “*Remarks of Giovanni Bisignani at the World Cargo Symposium, Istanbul*”. [em linha]. IATA 2011. [referência de 25 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em <http://www.iata.org/pressroom/speeches/Pages/2011-03-08-01.aspx>.
- ICAO, (2011a). “*About ICAO*”. [em linha]. ICAO 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na internet em http://www.icao.int/icao/en/m_about.html.
- ICAO, (2011b). “*ICAO Aviation Security Program*”. [em linha]. ICAO 2011 [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet e <http://www2.icao.int/en/avsec/pages/default.aspx/m>.



- ICAO, (2011c). “*Security Manual* (Doc 8973)”. [em linha]. ICAO 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em [http://www2.icao.int /en/AVSEC/SFP/Pages/SecurityManual.aspx](http://www2.icao.int/en/AVSEC/SFP/Pages/SecurityManual.aspx).
- ICAO, (2011d). “Anexo 17”. [em linha]. ICAO 2011. [referência de 25 de Novembro 2011]. Disponível na Internet em [http://www2.icao.int/en /AVSEC/SFP /Pages/Annex17.aspx](http://www2.icao.int/en/AVSEC/SFP/Pages/Annex17.aspx).
- ICAO, (2011e). “*Resolutions Adpted at the 33rd Session of the Assembly*”. [em linha]. ICAO 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em http://www.icao.int/icao/en/assembl/a33/resolutions_a33.pdf.
- ICAO, (2011f). “*ICAO strategic objectives 2011-2012-2013*”. [em linha]. ICAO 2011. [referência de 25 de Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em http://www.icao.int/icao/en/strategic_objectives.htm.
- INAC, (2011a). “Atribuições e Competências”. [em linha]. INAC 2011 [referência de 12 Fevereiro 2011]. Disponível na Internet em <http://www.inac.pt/vPT/Generico/INAC/QuemSomos/Paginas/QuemSomos.aspx>.
- JUDICIÁRIA, Polícia. (2011). [em linha]. PJ 2011. [referência de 08 de Março 2011]. Disponível na Internet em [http://www.policiajudiciaria.pt /PortalWeb/page/%7B6B36E242-812A-4DD1-A685-F35437A4540D%7D](http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/%7B6B36E242-812A-4DD1-A685-F35437A4540D%7D).
- LEI n.º 1-A/2009 de 07 de Julho. Diário da República, 1.ªSérie. N.º 129, pp. 4344(2)-4344(9).
- LEI n.º 31A/2009 de 07 de Julho. Diário da República, 1.ªSérie, N.º 129, pp.4344(9)-4344(18)6141.
- LEI n.º 37/2008 de 06 de Agosto. Diário da República, 1.ªSérie. N.º 151, pp. 5281-5289.
- LEI n.º 53/2007 de 31 de Agosto. Diário da República, 1.ªSérie. N.º 168, pp. 6065-6074.
- LEI n.º 53/2008 de 29 de Agosto. Diário da República, 1.ªSérie, N.º 167, pp.6135- 6141
- LEI n.º 63/2007 de 6 de Novembro. Diário da República, 1.ªSérie. N.º 213, pp. 8043-8051.
- MACHADO, Isabel. (2010). “Autoridade Aeronáutica Militar em Portugal”. TII do CPOSFA. IESM. Lisboa.
- MARQUES, André Martinho, TCOR TOCART. (2010) “Entrevista ao Adjunto para o tráfego Aéreo da Divisão de Operações do Estado Maior da Força Aérea e representante da Força Aérea Portuguesa na CNFAL/SEC”. Força Aérea Portuguesa 2010. Estado Maior da Força Aérea. Alfragide. Lisboa.



- MENINO, Carlos. (2007). “Sistema de Autoridade Aeronáutica”. TII do CPOSFA. IESM. Lisboa.
- MUNDO, Folha. (2010). “Bomba em avião no Reino Unido iria explodir nos EUA, diz Scotland Yard”. [em linha]. [referência de 10 de Novembro de 2010]. Disponível na internet em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/828895-bomba-em-aviao-reino-unido-iria-explodir-nos-eua-diz-scotland-yard.shtml>.
- NATIONAL, Commission on Terrorist Attacks Upon United States. (2001). “9/11 Commission Report - Executive Summary”. “Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States”. Washington.
- NATO, (2011).” *NATO Air Policing Preserves the integrity of NATO Airspace*”. [em linha]. NATO 2011. [referência de 20 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em http://www.nato.int/shape/issues/air_policing/index.htm.
- NAV. (2010). Dados de Tráfego. NAV 2011. [em linha].NAV 2010. [referência de 15 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em <http://www.nav.pt/Noticia.aspx?CNoticia=36>.
- NEW, York Times (2007). “Scottish Panel Challenges Lockerbie Conviction”. [em linha]. [referência de 29 de Janeiro de 2011]. Disponível na internet em http://www.nytimes.com/2007/06/29/world/europe/29lockerbie.html?_r=1.
- NEWS, CBS. (2010). Explosives Found on Planes amid US Terror Probe. [em linha] [referência de 30 de Janeiro de 2010]. Disponível na internet em <http://www.cbsnews.com/stories/2010/10/29/national/main7003334.shtml>.
- O'Neill, Alberto Jorge Pereira, TCOR TODCI. (2011). “Entrevista ao Chefe do CRC de Monsanto”. Força Aérea Portuguesa 2011. Comando Aéreo. Lisboa.
- PAULOS, Carlos. (2005). O Sistema de Autoridade Aeronáutica. Pós-Graduação em Direito Aéreo e Espacial 2004/2005. Faculdade Direito da UNL. Lisboa.
- PROTOCOLO, “Protocolo entre a Força Aérea Portuguesa (FA), o Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC) e a Navegação Aérea de Portugal (NAV Portugal)”. “Processamento de Aeronaves Suspeitas” de 7 de Novembro de 2006. Lisboa.
- PÚBLICA, Polícia de Segurança. (2011). [em linha]. PSP 2011. [referência de 08 de Março 2011]. Disponível na Internet em <http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1>.



- QUIVY, Raymond et CAMPENHOUDT, Luc Van (1998). Manual de investigação em Ciências Sociais. Gradiva. Lisboa.
- REGULAMENTO (CE) n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Julho de 2002. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, nº L240 de 07 de Setembro de 2002, pp. 1-21.
- REGULAMENTO (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002.
- REGULAMENTO (CE) n.º 2320/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, nº L355 de 30 de Dezembro de 2002, pp. 1-21.
- REGULAMENTO (CE) n.º 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, nº L96 de 31 de Março de 2004, pp. 1-8.
- REPÚBLICANA, Guarda Nacional. (2011). [em linha]. GNR 2011. [referência de 08 de Março 2011]. Disponível na Internet em <http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/qrsv0vpn1EE>.
- RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 6/2003. Diário da República, 1.ª Série-B, N.º 16 de 20 de Janeiro de 2003, pp. 279-287.
- SANTOS, Jerónimo Coelho dos (1996). “O Direito Aéreo e a aeronáutica Militar”. Boletim do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea, nº 9, Julho 1996, pág 203 a 234. IAEFA. Sintra.
- SISTEMA, de Segurança Interna, (2009). “Relatório de Segurança Interna 2009”. Gabinete do Secretário Geral, 22 de Março de 2010. Lisboa.
- SOL, Jornal (2011). “Atentado suicida no aeroporto de Moscovo”. [em linha]. [referência de 24 de Janeiro de 2010]. Disponível na internet em <http://sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx>.
- TRANSPORTATION, US Department of. (1986). “*Federal Aviation Administration*”. “*Aircraft Hijackings and Other Criminal Acts Against Civil Aviation Statistical and Narrative Reports*”. FAA. Washington.
- WIKIPÉDIA. (2011a). “*Aircraft Hijacking*” [em linha]. [referência de 15 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em http://en.wikipedia.org/wiki/Aircraft_hijacking#History.



Anexo A

1. Comissão nacional de Facilitação e de Segurança

A Comissão Nacional de Facilitação e de Segurança (CNFAL/SEC) surge com a necessidade de protecção do sector aeronáutico, nomeadamente do transporte aéreo contra a prática de actos ilícitos. Assim, Portugal na qualidade de membro da ICAO e signatário de várias resoluções e documentos relacionados com a segurança do transporte aéreo, cria através do Decreto-lei n.º 526/72 a Comissão Nacional de Segurança da Aviação Civil. Contudo, a evolução do transporte aéreo, associado a uma maior exigência ao nível da facilitação e das normas de segurança, implica a publicação do Decreto-Lei n.º 551/75, criando a Comissão Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo, mais tarde, reorganizada pelo Decreto-Lei n.º 575/75.

As várias recomendações da ICAO nesta área da segurança levam o governo português, através do Decreto-lei n.º 10/83 a reformular os Decretos-Lei n.º 551/75 e 575/75, originando um sistema de facilitação e segurança dependente do Director Geral da DGAC. Este novo Decreto-Lei prevê ainda, pela primeira vez, para além da CNFAL/SEC, as Comissões Aeroportuárias (CA) e os Planos de Segurança Aeroportuários (PSA), preconizados no Anexo 17 da ICAO.

Onze anos depois, o Decreto-Lei n.º 121/94, transfere as competências em matéria de aeroportos do director-geral da DGAC para o presidente do conselho de gerência da ANA, EP, passando esta entidade a ser responsável pelas CA e pelos PSA. Assim, surge o Decreto-Lei 134/95 que revogou o anterior Decreto-Lei n.º 10/83.

Passados quase quatro anos, com o Decreto-Lei n.º 322/98, verifica-se uma nova alteração a nível jurídico, passando o presidente do conselho de administração do INAC a ser o responsável pela promoção da facilitação e segurança do transporte aéreo pelo que passa a presidir à CNFAL/SEC e a ter assento no Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e no Gabinete Coordenador de Segurança Nacional (GCSN), situação que se mantém até hoje.

2. Comissões Aeroportuárias

As CAE, previstas no Anexo 17 e instituídas pela primeira vez em Portugal com o Decreto-lei 10/83, também têm vindo a sofrer várias alterações legislativas com impacto na sua estrutura orgânica, dependência funcional e mesmo de responsabilidades atribuídas.

Assim sendo, desde o Decreto-lei 10/83 em que aglutinou as antigas Comissões Aeroportuárias de Facilitação do Tráfego Aéreo e de Segurança da Aviação Civil, numa



única CAE, até às alterações introduzidas por força do Decreto-lei 143/95 em que as mesmas passaram a ser exigidas só para aeroportos com tráfego superior a 1 milhão de passageiros por ano, ou até ao actual Decreto-lei 322/98 em que as CAE passam a ser obrigatórias em aeroportos e aeródromos abertos ao tráfego aéreo regular, sendo nos restantes o director do aeroporto a assumir as funções da Comissão, o que configura uma menor importância ao nível da segurança nos aeródromos com pouca actividade.

3. Planos de Segurança Aeroportuários

Instituídos pela primeira vez em 1983, através do Decreto-lei 10/83 os PS, um pouco à semelhança das CAE, também têm vindo ao longo dos tempos a sofrer algumas alterações principalmente na sua abrangência.

Efectivamente, após a publicação do Decreto-Lei n.º 322/98, os PSA, passaram a ter uma maior abrangência pois no passado eram só necessários em aeroportos. Após este normativo passaram a aplicar-se a todas as infra-estruturas aeroportuárias, aeroportos e aeródromos.

Esta alteração ao nível dos conceitos de segurança (security) é muito importante fechando um vazio legal nos pequenos aeródromos, frequentemente utilizados como porta de entrada pelo crime transnacional em todo o mundo.



Apêndice A

Mapa de Validação das Hipóteses

Tema	Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses	Resposta à Questão Central
Autoridade Aeronáutica Nacional Enquadramento Nacional e Internacional	Qual é o modelo de Autoridade Aeronáutica Nacional que deve ser implementado por forma a responder com eficácia aos novos desafios de segurança e protecção?	QD1: Que normativos devem ser adoptados para permitir fazer face de uma forma eficaz ao novo ambiente de segurança e protecção do sector aeronáutico nacional?	H1: Há espaço para a criação de legislação própria que permita dentro de um quadro regulamentar consistente, garantir a segurança e protecção do espaço aéreo nacional.	Validada em 2.c. (pág. 28)	Modelo descrito nas páginas 38 a 48 e cujo organigrama se apresenta na página 52
		QD2: Como se deverá caracterizar o Sistema de Autoridade Aeronáutica?	H2: O sistema de Autoridade Aeronáutica deve congregar na sua estrutura as várias forças de segurança, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Instituto Nacional da Aviação Civil e a Força Aérea entre outras entidades, por forma a garantir a segurança e protecção do espaço aéreo sob jurisdição nacional.	Validada em 3.f. (pág. 37)	
		QD3: Qual o enquadramento legal da Autoridade Aeronáutica Nacional, suas competências, articulação e interacção com os demais interlocutores externos?	H3: O Modelo de Autoridade Aeronáutica a implementar em Portugal deve ter em conta as especificidades nacionais e utilizar os e serviços já implementados na estrutura da FA.	Validada em 4.d (pág. 48)	

